Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing

Eindrapportage

mr. R.J. Hoekstra
generaal b.d. D.L. Berlijn
prof. dr. J. de Ridder
ir. drs. H. Smits
prof. dr. J. de Vries

18 september 2013

Voorwoord

Het komt niet vaak voor dat een ingrijpende stelselwijziging zo kort na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. De maatregelen zijn pas kort formeel in werking en veiligheidsregio's zijn zelf nog volop in transitie. De belangrijkste winst van de Wet veiligheidsregio's is dat steeds duidelijker wordt hoe de rampenbestrijdingsorganisatie functioneert en waar het mis is. In dat licht kan de evaluatie benut worden als een moment voor bevestiging van wat goed gaat, en voor herijking waar dat nodig is. Op veel van die aspecten is behoefte aan een heldere koers, op basis waarvan rijksoverheid, regio's, gemeenten en partners gezamenlijk kunnen werken aan het verder verbeteren van de prestaties van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Bij het opstellen van dit rapport heeft de Evaluatiecommissie veel baat gehad bij de inzichten en adviezen van de vele gesprekspartners. In het bijzonder is de Evaluatiecommissie dank verschuldigd aan de (project)leiding van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum[1] en de onderzoekers van het in hun opdracht tot stand gekomen evaluatieonderzoek, en aan de leiding en onderzoekers van de Inspectie Veiligheid en Justitie. Naast de door hen afgescheiden rapporten, gaven de gesprekken met hen inspiratie voor de door de Evaluatiecommissie gekozen adviezen voor de toekomst.

Bij de voorbereiding op de onderhavige rapportage heeft de Evaluatiecommissie ook werkbezoeken afgelegd. De Evaluatiecommissie is onder de indruk geraakt van het vele werk dat de afgelopen jaren al is verricht en de professionaliteit en geestdrift waarmee door de regio's aan verbeteringen wordt gewerkt.

18 september 2013

mr. R.J. Hoekstra,
Voorzitter van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing

[1] Onderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Inhoudsopgave

Samenvatting en adviezen

De eerste veiligheidsregio's zijn nu zo'n tien jaar geleden opgericht om de voorbereiding op de bestrijding van branden, rampen en crises te verbeteren. De veiligheidsregio moet ervoor zorgen dat betrokken organisaties, zoals gemeenten en hulpdiensten, effectief samenwerken tijdens een ramp of crisis. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft op 24 mei 2012 een onafhankelijke commissie (hierna aangeduid als 'de Evaluatiecommissie') in het leven geroepen advies uit te brengen over de werking van de Wet veiligheidsregio's en over het brede Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De Evaluatiecommissie heeft bij de uitvoering van deze opdracht vele betrokkenen gesproken op het gebied van de Wet veiligheidsregio's, de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Voor de adviezen van de Evaluatiecommissie vormden de volgende rapportages een belangrijke basis:

- het rapport van het evaluatieonderzoek van de Wet veiligheidsregio's (hierna aangeduid als WODC-rapport);
- de *Staat van de rampenbestrijding 2013* van de Inspectie Veiligheid en Justitie, waarin werd gerapporteerd over de prestaties van de veiligheidsregio's.

Resultaten van de evaluatie
In het algemeen heeft het ontwikkelen van veiligheidsregio's een gunstig effect gehad op de kwaliteit en effectiviteit van de rampenbestrijding. De invoering van de Wet veiligheidsregio's heeft gezorgd voor een vergroting van expertise, een versterking van operationele slagkracht en vergroting van de effectiviteit.

Hoewel nog geen van de veiligheidsregio's aan *alle* wettelijke minimumeisen voldoet, is het niveau waarop de veiligheidsregio's functioneren de afgelopen jaren gestegen. Zo is de samenwerking tussen de verschillende hulpverleningsdiensten sterk verbeterd, net als de samenwerking tussen veiligheidsregio's en andere crisispartners.

De Wet veiligheidsregio's richt zich vooral op de klassieke rampenbestrijding. Op dit gebied heeft de wet flinke verbeteringen teweeggebracht. Het effect van de wet is minder goed te zien op andere gebieden waar verbetering nodig was: een betere (aansturing van de) brandweerzorg en effectievere beheersing van crises waarmee de samenleving momenteel wordt geconfronteerd. Ook zijn de taken van de gemeente en de politie nog onvoldoende geïntegreerd in de rampenbestrijding. Multidisciplinaire samenwerking en de voorbereiding op crises laten nog altijd te wensen over; er is onder meer aandacht nodig voor bovenregionale samenwerking, regelmatig oefenen en de rol van de rijksoverheid.

Uitgangspunten van de Evaluatiecommissie
De Wet veiligheidsregio's is nog geen drie jaar van kracht. Het is daarom in veel opzichten nog te vroeg om conclusies te trekken over de effecten van de wet. Bovendien vinden er in de veiligheidsregio's en in hun directe omgeving belangrijke wijzigingen plaats, waarvan de effecten nog niet zijn in te schatten. Voorbeelden daarvan zijn de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid, de regionalisering van de brandweer en de vorming van een nationaal georganiseerde politie, waarmee het aantal regionale eenheden binnen de politieorganisatie is teruggebracht.

Tegen deze achtergrond is het niet gewenst om op dit moment meer structuurwijzigingen aan te brengen dan noodzakelijk. De voorstellen die de Evaluatiecommissie doet zijn de meest noodzakelijke om structurele knelpunten weg te nemen. Het gaat om verbeteringen die niet kunnen worden opgelost in de lopende verbetertrajecten.

Bij haar voorstellen heeft de Evaluatiecommissie steeds de volgende uitgangspunten voor ogen gehouden:

- adequate bestrijding van een ramp of crisis vereist een optimale samenwerking tussen vele functionarissen;
- goede samenwerking vergt onder andere een voorspelbare aanpak;
- een ramp of crisis dient zo lokaal mogelijk te worden bestreden;
- de professional moet ruimte krijgen;
- het bestuurlijk gezag moet zijn verantwoordelijkheid kunnen dragen;
- bij de bestrijding van rampen en crises spelen burgers, organisaties en bedrijven een belangrijke rol;
- de wet dient een solide basis te scheppen voor het verwezenlijken van voorgaande vereisten.

Daarbij benadrukt de Evaluatiecommissie dat het primaat van de bestrijding van rampen en crises bij de operationele aanpak ligt. Optimale professionaliteit van crisisfunctionarissen is dan ook essentieel en elke veiligheidsregio moet daar in voldoende mate over beschikken. Dit vergt gedegen selectie van functionarissen op sleutelposities en periodieke evaluatie/toetsing of de benodigde kwalificaties nog altijd aanwezig zijn.

Voorstellen van de Evaluatiecommissie
Hieronder leest u de beknopte weergave van de voorstellen van de Evaluatiecommissie.

1. Taken van de veiligheidsregio

Door de vele betekenissen van het begrip ‘veiligheidsregio’ blijkt het soms onduidelijk te zijn wat onder ‘de veiligheidsregio’ moet worden verstaan. De wet biedt ruimte voor verschillende interpretaties. Er zijn tussen de regio’s verschillen zichtbaar, bijvoorbeeld in het takenpakket, de omvang en inrichting van de organisatie en de invulling van multidisciplinaire samenwerking. De regio’s zijn vaak nog zoekende naar de grenzen van hun rol en invloed, met name op het gebied van preventie en op het gebied van toezicht.

Advies
Het is belangrijk om te verduidelijken wat de taken van de veiligheidsregio zijn:

- de uitvoerende functie met betrekking tot daadwerkelijke hulpverlening;
- de expertise- en adviesrol met betrekking tot vergunningverlening en toezicht;
- de regiefunctie in de afstemming tussen de vele betrokken organisaties; en
- de platformfunctie voor afstemming van lokaal beleid.

De veiligheidsregio verricht preventieve taken op het gebied van de brandveiligheid en de externe veiligheid van bedrijven. De afbakening van taken van verschillende instanties voor wat betreft preventie (onder meer brandveiligheid, fysieke veiligheid in de industrie, externe veiligheid, waterveiligheid en evenementen) behoeft nadere verkenning en concretisering: duidelijk moet worden welke instantie welke taak uitvoert en hoe die taken op elkaar aansluiten.

2. Bestuur

Het bestuur van de veiligheidsregio is gebaseerd op het principe van ‘verlengd lokaal bestuur’. Dat betekent dat de deelnemende gemeenten het beleid van ‘hun’ veiligheidsregio bepalen (met inbegrip van de begroting). Aan de andere kant stelt de Wet veiligheidsregio’s (met name de daarop gebaseerde regelingen) allerlei gedetailleerde wettelijke eisen aan de taakuitvoering door de regio’s. Dit perkt de lokale zeggenschap in, wat afbreuk doet aan de democratische legitimiteit van de regio’s.

Advies
Handhaven van het principe van verlengd lokaal bestuur verdient nog altijd de voorkeur. Omvormen naar een andere bestuursvorm kan de bestuurlijke daadkracht vergroten, maar dit weegt niet op

tegen het belang van lokale inbedding. Om de democratische legitimiteit van de veiligheidsregio's te versterken is het wenselijk dat gemeenteraden beter inzicht verkrijgen in het functioneren van de regio. Dit kan door periodiek inzicht te krijgen in de (voortgang van de) werkzaamheden en de financiering van de veiligheidsregio. Een prestatiebegroting en een jaarrekening dienen hieraan gekoppeld te zijn. Hierdoor kan de gemeenteraad aan de burgemeester en voorzitter van de veiligheidsregio jaarlijks een steviger mandaat geven. De voorzitter van een veiligheidsregio wordt bijgestaan door de directeur van de veiligheidsregio die verantwoordelijk is voor het functioneren van de organisatie. Ook heeft deze functionaris een essentiële rol bij de organisatie van de samenwerking binnen de veiligheidsregio en tussen de veiligheidsregio en externe samenwerkingspartners. Met het oog daarop dienen de positie, taken en verantwoordelijkheden van de directeur veiligheidsregio in alle regio's hetzelfde te zijn. Het verdient daarom overweging de essentie van de taak van de directeur wettelijk vast te leggen.

Om het draagvlak voor bepaalde besluiten te vergroten, kan het nuttig zijn regionaal taakgerichte adviescommissies in te stellen bestaand uit gemeentelijke portefeuillehouders.

3. Centrale sturing op prestaties

De huidige regelgeving is onsamenhangend, stuurt niet op het uiteindelijk gewenste resultaat en belemmert de professionele ontwikkeling van de betrokken organisaties. In de Wet veiligheidsregio's, en in het bijzonder de daarop gebaseerde regelingen, wordt veel nadruk gelegd op hoe de rampenbestrijding moet zijn georganiseerd. De wet richt zich echter veel minder op wat het resultaat van die inspanningen moet zijn: een kwalitatief goede brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Advies

Richt de sturing vanuit centraal niveau primair op de resultaten die de veiligheidsregio's moeten bereiken in termen van beschermingsniveaus bij calamiteiten. De prestatie die de Veiligheidsregio dient te leveren is immers een effectieve rampenbestrijding. Deze sturing wordt vormgegeven door de centrale vaststelling van een aantal *zorgplichten* voor elk van de taken van de veiligheidsregio, aangevuld met een aantal *voorwaardelijke vereisten*. Zo zou als zorgplicht kunnen worden vastgelegd het vereiste dat de veiligheidsregio alle voorbereiding dient te treffen die nodig zijn om bij een calamiteit toereikende bevolkingszorg te verlenen.

Voorwaardelijke vereisten dienen slechts opgelegd te worden voor zover de interregionale en nationale aanpak dat nodig maakt om de noodzakelijke samenwerking te vergemakkelijken. Een selectieve en weloverwogen landelijk sturing is naar het oordeel van de Evaluatiecommissie nodig op de volgende onderdelen:

- samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling (onder andere de opschalingsstructuur en de vorming van expertregio');
- samenwerking tussen veiligheidsregio's en andere organisaties;
- informatie- en communicatievoorzieningen;
- het hanteren van een kwaliteitszorgsysteem.

4. Financiering

Debat en besluitvorming over de begroting en over de afweging van baten en lasten behoort tot de taak van de gemeenteraad. De discussie over de verdeling van lasten is ingewikkeld en blijkt soms tot patstellingen te leiden. Vooral sedert de invoering van de regionale brandweer staan de aangesloten gemeenten voor de vraag hoe de lasten van de veiligheidsregio over de gemeenten te verdelen.

Advies

De Evaluatiecommissie is geen voorstander van een verandering in de financiering. Een andere financieringsstructuur zou weliswaar het einde van moeizame discussies kunnen betekenen, maar tevens het einde van het begrotingsrecht van de gemeente. Dat legt de bijl aan de wortel van het

stelsel van verlengd lokaal bestuur. Uiteraard zal de gemeentelijke afdracht aan de veiligheidsregio toereikend moeten zijn voor het vereiste noodzakelijke niveau van veiligheid in de regio. De afweging van kosten en baten (in beleidsplan en begroting) is echter in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de raden van de aangesloten gemeenten.

Om de transparantie betreffende kosten en baten te vergroten, dient de besteding van de budgetten inzichtelijker te worden. De veiligheidsregio's zouden met een prestatiebegroting moeten werken en de planning- en controlesystematiek zou moeten worden aangescherpt. Een prestatiebegroting maakt duidelijk welke resultaten behaald moeten worden en welke gevolgen dit heeft op de inzet van middelen (allocatie). Ook de verantwoording achteraf over de bestedingen en de daarmee geleverde prestaties zou sterk verbeterd moeten worden.

De Evaluatiecommissie beveelt daarnaast aan de Brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR) om te vormen van een lumpsumuitkering naar een gerichte bijdrage aan de veiligheidsregio's, toegespitst op het realiseren van specifieke landelijke doelstellingen.

5. Het Veiligheidsberaad

Van het Veiligheidsberaad, het landelijk overleg van de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's, wordt vaak verwacht dat zij zorgdragen voor de noodzakelijke uniformering van processen. Deze rol kan het beraad echter niet waarmaken, vooral als gevolg van de beperkte democratische legitimatie van de voorzitters.

Advies

Het Veiligheidsberaad krijgt in hoofdzaak de volgende drie taken:
- kennisoverdracht (uitwisselen *best practices*);
- het maken van centrale afspraken met landelijk georganiseerde samenwerkingspartners;
- het adviseren van de rijksoverheid.

Deze taken worden in de wet vastgelegd. Ook dient de wet te bepalen dat het beraad besluit met meerderheid van stemmen.

6. Schaalgrootte

Er zijn 25 veiligheidsregio's in Nederland, een weerspiegeling van het aantal politieregio's dat bestond toen de Wet veiligheidsregio's in werking trad. Nu de politie is omgevormd naar een organisatie met tien regionale eenheden, is er discussie over het aantal veiligheidsregio's. Is 25 nog wel het optimale aantal?

Advies

Een organisatie van niet 25, maar tien veiligheidsregio's is niet automatisch de beste vorm voor een optimale brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Er moet voor worden gewaakt dat de leiding tijdens een calamiteit te ver verwijderd raakt van de plaats/bron waar deze plaatsvindt. Wel verdient het aanbeveling om na te gaan of alle regio's van voldoende omvang en gewicht zijn om hun taken te kunnen uitvoeren. Waar dat niet zo is, kunnen de betreffende regio's zelf het initiatief nemen tot schaalvergroting. Ook beveelt de Evaluatiecommissie aan dat de veiligheidsregio's afspraken maken over samengaan of samenwerking om te kunnen beschikken over functionarissen die voldoende ervaren zijn om rampen en crises adequaat te kunnen aanpakken. De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Veiligheid en Justitie, de veiligheidsregio's uit te nodigen om te rapporteren over de mogelijkheden van intensievere samenwerking of fusie. De omvang van de veiligheidsregio's dient zoveel mogelijk congruent te zijn met de aard van de veiligheidsproblematiek in de regio, en mag de territoriale buitengrenzen van de regionale politie-eenheid niet overschrijden.

7. Samenwerking

In de afgelopen jaren hebben de veiligheidsregio's grote stappen gezet op het gebied van samenwerking bij het bestrijden van rampen en crises. Toch is die samenwerking nog niet optimaal. Op dit ogenblik is de ontwikkeling van de veiligheidsregio te zeer verweven met de ontwikkeling van de brandweer. Er is meer aandacht nodig voor multidisciplinaire samenwerking met de andere hulpverleningsdiensten en externe partners. Ook vindt de samenwerking en kennisuitwisseling tussen veiligheidsregio's onderling te weinig plaats.

In de praktijk blijkt ook de bovenregionale samenwerking complex, met name die tussen de regionale organisatie en de crisisstructuur van de rijksoverheid. De regievoering en de afstemming tussen centrale en decentrale overheden zijn niet op orde. In de Wet veiligheidsregio's ontbreekt het aan maatregelen die de bestuurlijke aansturing en verantwoordelijkheden beschrijven bij regio-overstijgende rampen of crises. Dit leidt tot grote risico's in het functioneren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Advies

Waar dit voor een effectieve en efficiënte samenwerking in de responsfase noodzakelijk is, moet landelijke uniformiteit en standaardisatie worden gerealiseerd. Eenheid en helderheid moet het uitgangspunt zijn bij de volgende kritische processen: organisatie, alarmering, opschaling, crisiscommunicatie en informatiemanagement. De Evaluatiecommissie ondersteunt dan ook grotendeels de aanbevelingen uit het rapport *Eenheid in verscheidenheid*[2] over bovenregionale samenwerking en beveelt aan deze verbetervoorstellen waar nodig ook wettelijk te verankeren.

Hoewel de wet verscheidenheid toestaat, is uniformiteit een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Het rapport *Eenheid in verscheidenheid* onderkent dat ook. De minister van Veiligheid en Justitie kan door middel van landelijke doelstellingen die uniformiteit voorschrijven. Tot nu toe is daar geen gebruik van gemaakt. De Evaluatiecommissie adviseert dat de minister actiever van dit instrument gebruik maakt.

Binnen de veiligheidsregio's is het daarnaast nodig om over te gaan op een meer multidisciplinaire en intersectorale samenwerking. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om beter op crises voorbereid te zijn. De directeur van de veiligheidsregio heeft een essentiële rol bij de organisatie van deze samenwerking.

8. Meldkamer

De regionale meldkamer is een spil in de rampenbestrijding. Op dit moment vinden er belangrijke veranderingen plaats in de organisatie van de meldkamers. Er komt één landelijke meldkamerorganisatie met tien meldkamers in de tien regio's van de Nationale Politie.
Nu de sturing op de meldkamer op landelijk niveau komt te liggen, is een goede aansluiting van de landelijke meldkamerorganisatie met de processen van de veiligheidsregio van groot belang. Een kwalitatief goede bemensing vanuit de betrokken diensten en aansluiting op de multidisciplinaire processen binnen de regio's is cruciaal voor de ontwikkeling van een landelijke meldkamerorganisatie.

Advies

Deze veranderingen vergen sturing door de minister van Veiligheid en Justitie. Ook moet er duidelijkheid komen over de verhouding tussen de diverse verantwoordelijken voor de nieuwe meldkamerorganisatie (minister, besturen veiligheidsregio's, regionale ambulancevoorzieningen).

[2] Uitwerking van het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking (Veiligheidsberaad en Ministerie van Veiligheid en Justitie, maart 2013)

Van groot belang is eveneens dat de technologie van het meldkamersysteem en die van applicaties die zeer direct aansluiten op de meldkamerfunctie, zoals het Landelijk crisismanagementsysteem (LCMS), in handen zijn van één eigenaar. Die kan dan zorgen voor een optimale werking van de techniek.

9. Opschaling

Om permanente duidelijkheid te bieden over de ernst van een zich voordoende calamiteit en de daarbij behorende verantwoordelijkheden, wordt een opschalingsmodel – zoals nu van lokaal tot nationaal gebeurt in de vorm van het zogenoemde GRIP-opschalingssysteem[3] – gehanteerd.

Advies

De GRIP-structuur moet niet rigide worden toegepast. Faciliteiten van de rijksoverheid en de veiligheidsregio, zoals die op het gebied van crisiscommunicatie, moeten beschikbaar kunnen komen voor gemeenten en (andere) veiligheidsregio's, ook als zich (nog) geen situatie voordoet van bovenlokale of bovenregionale betekenis.

10. Crisisorganisatie

Een knelpunt in de crisisbeheersing is dat er nog te weinig uniformiteit bestaat, ook binnen de rijksoverheid, wat betreft het gebruik van definities en werkwijzen. Dit werkt verwarring in de hand bij het bepalen van het bestuursniveau dat de leiding heeft over de aanpak.

Advies

Het moet altijd duidelijk zijn in welke situatie betrokken organisaties een rol hebben en welke autoriteit de bestuurlijke leiding heeft. Het zal de duidelijkheid ten goede komen als een strikter onderscheid wordt gehanteerd tussen een crisis en een ramp. Ook als het opschalingsniveau geen optreden van de rijksoverheid vereist, moeten rijk en veiligheidsregio andere overheden ondersteunen. Bijvoorbeeld door expertise en middelen ter beschikking te stellen.

Ministeries moeten tijdens een ramp of crisis te allen tijde een goede informatiepositie hebben. Het Nationaal Crisis Centrum (NCC) dient ervoor te zorgen dat informatie tijdig beschikbaar is en wordt gebruikt in de crisisaanpak. Ook de regio moet bij het NCC terecht kunnen voor ondersteuning en advies.

Een rijksheer is een speciaal aangewezen functionaris die een belangrijke verbinding vormt tussen rijk en regio. In het (informatie)verkeer tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden kan de rijksheer een nuttige rol spelen, mits hij effectief wordt aangestuurd vanuit de rijksoverheid. De Evaluatiecommissie adviseert het aantal thans bestaande rijksheren te beperken tot terreinen waarin de rijksheer een zinvolle functie kan vervullen.

11. Toezicht

Het toezicht op de prestaties van de veiligheidsregio's en andere organisaties die een rol hebben bij de rampenbestrijding of crisisbeheersing, kan effectiever.

Advies

De minister van Veiligheid en Justitie moet beschikken over een solide toezichtsysteem en over interventiebevoegdheden, voor het geval regionale besturen achterblijven bij de wettelijke prestatienormen en de landelijk vastgestelde doelstellingen.

De Evaluatiecommissie adviseert de commissaris van de Koning beter in te zetten voor het verbeteren van de prestaties van de veiligheidsregio's en hun samenwerkingspartners. De commissaris van de Koning heeft regelmatig contact met de veiligheidsregio's en heeft doorgaans

---

[3] De Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) bestaat sinds kort uit zes niveaus oplopend van lokaal (1 tot en met 3), via regionaal (4) en bovenregionaal (5), tot nationaal (6).

snel zicht op eventueel achterblijvende prestaties. Ook kan hij zijn bestuurlijke invloed aanwenden om verbeteringen door te voeren.

Met de door de Evaluatiecommissie voorgestelde omzetting naar resultaatsnormen, krijgt ook het toezicht een ander karakter: de Inspectie dient zich te richten op kwalitatieve toetsing van plannen en risicoanalyses. Daarbij kan de Inspectie rekening houden met de regiospecifieke kenmerken.

Het verdient voorts aanbeveling dat de Inspectie met een handhavingsstrategie gaat werken. Een effectieve handhavingsstrategie is gebaseerd op het principe van de toezichtsladder: fasen van toenemende intensivering van toezicht gepaard met verschillende interventies. Het hanteren van een toezichtsladder is alleen dan geloofwaardig, als ook de dreiging met de uiteindelijke sanctie, de aanwijzing, geloofwaardig is. De aanwijzing dient daarom een reëel instrument in het verkeer tussen de minister en de veiligheidsregio te zijn.
Overigens verdient het aanbeveling dat de Inspectie niet alleen de minister en de commissarissen van de Koning, maar ook de gemeenteraden steeds over zijn bevindingen informeert. Deze bevindingen kunnen belangrijke informatie zijn voor het verantwoordingsdebat dat in de gemeenteraad gevoerd dient te worden.

1. Inleiding en verantwoording

De minister van Veiligheid en Justitie heeft bij besluit van 24 mei 2012 een onafhankelijke commissie ingesteld met als taak een integraal advies uit te brengen over de werking van de Wet veiligheidsregio's en over het Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing . Deze commissie is ook wel ook wel bekend als de Commissie Hoekstra (verder: de Evaluatiecommissie). De volledige opdracht is opgenomen in bijlage 1, als onderdeel van het instellingsbesluit van de Evaluatiecommissie.

De Evaluatiecommissie heeft bij de uitvoering van haar opdracht veel betrokkenen en deskundigen geraadpleegd op het gebied van de Wet veiligheidsregio's, rampenbestrijding en crisisbeheersing (bijlage 3). Belangrijke bronnen voor de Evaluatiecommissie waren:

- het rapport van het evaluatieonderzoek van de Wet veiligheidsregio's in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC)[4], uitgevoerd door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). Dit rapport – hierna aangeduid als WODC-rapport – geeft een beeld in hoeverre de Wet veiligheidsregio's in de praktijk voldoet aan de verwachtingen en hoe betrokken actoren dit ervaren.
- de Staat van de rampenbestrijding 2013[5] van de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVJ, mei 2013). Hierin doet de Inspectie Veiligheid en Justitie verslag van het onderzoek naar de vraag of een veiligheidsregio voldoet aan de eisen van de wet. Ook geeft het rapport aan welke knelpunten zich voordoen in de uitvoeringspraktijk. Daarnaast gaat het rapport in op de werking van de wet en op (organisatorische) ontwikkelingen binnen de veiligheidsregio's.

Deze rapportages vormden een belangrijke basis voor het advies van de Evaluatiecommissie. Voor zover de commissie zich kan vinden in de conclusies en aanbevelingen uit beide rapportages, beperkt deze evaluatie zich tot het kort aanstippen van de genoemde punten. Daarnaast heeft de Evaluatiecommissie bij haar beoordeling evaluatierapporten van de volgende crises en (nationale) oefeningen[6] meegenomen:

- Q-koorts	2005 - 2009
- Crash van Turkish Airlines	februari 2009
- Koninginnedag 2009	april 2009
- Grieppandemie	2009
- Incident Chemie-Pack Moerdijk	januari 2011
- Schietincident Alphen aan den Rijn	april 2011
- IT-crisis (DigiNotar)	september 2011
- Oefening *Indian Summer*	oktober 2011
- Treinbotsing Amsterdam	april 2012
- Oefening *Vulcanus*	oktober 2012
- Facebook-rellen ('Project X') Haren	maart 2013

[4] De rapportage wordt verder aangeduid als: WODC-rapport. De samenvatting van dit rapport is opgenomen in bijlage 2.
[5] http://www.ivenj.nl/actueel/inspectierapporten; een samenvatting van dit rapport is opgenomen in bijlage 3.
[6] Zie ook de literatuurlijst in bijlage 6.

2. Voorgeschiedenis: organisatie van brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing

In 1952 werd de Bescherming Bevolking (BB) opgericht, een civiele beschermingsorganisatie die tot taak had de bevolking te steunen bij grote rampen of ten tijde van oorlog. Het opheffen van de BB in 1985 betekende een breuk in het denken over rampenbestrijding: de gemeente werd, naast de brandweerzorg, belast met de voorbereiding van de rampenbestrijding. In 1991 kwam de zorg voor de geneeskundige hulpverlening en de voorbereiding daarbij.

Midden jaren tachtig van de 20e eeuw werden de provincies verantwoordelijk voor het toetsen van de gemeentelijke rampenplannen. De commissaris van de (toen nog) Koningin werd belast met het toezicht op het gemeentelijk rampen- en rampbestrijdingplan. Bij een gemeentegrensoverschrijdend incident had de commissaris onder andere de taak om de activiteiten van verschillende bestuurders en diensten te coördineren, de bestuurlijke informatievoorziening te regelen en hulpverleners van buiten de regio of provincie bijstand te verlenen.

Vanaf eind jaren tachtig ontstonden de zogenoemde hulpverleningsregio's om de Wet rampen en zware ongevallen uit te voeren. Naar aanleiding van evaluaties van de calamiteiten in Enschede (2000)[7] en Volendam (2001)[8] bracht het kabinet in 2004 zijn standpunt uit over de invoering van veiligheidsregio's. Het kabinet constateerde dat het stelsel voor rampenbestrijding niet goed functioneerde en noemde versterking van het regionale niveau een belangrijk onderdeel van de oplossing. Ook vond het kabinet in 2004 dat het stelsel voor crisisbeheersing onvoldoende was voorbereid op de hedendaagse dreigingen. Die zijn immers complexer en grootschaliger dan voorheen.

Het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 bevat diverse maatregelen om de crisisbeheersing te verbeteren; het kabinet wijst de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan als coördinerend minister voor crisisbeheersing[9]. Een regionaal stelsel voor rampenbestrijding is het uitgangspunt, met de veiligheidsregio's als hart van de crisisbeheersingsorganisatie. Na een langdurig wetgevingstraject trad in oktober 2010 de Wet veiligheidsregio's in werking.

Op 1 januari 2013 werd het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) opgericht – een samenvoeging van twee bestaande landelijke kennisontwikkelings-, opleidings- en examineerdiensten en een landelijk werkende faciliterende dienst. De overdracht van alle brandweergerelateerde taken aan de veiligheidsregio volgt per 1 januari 2014.

Het beleidsterrein kenmerkt zich nog altijd door veel verschillende relevante ontwikkelingen. Bijvoorbeeld de begin 2013 ingevoerde nieuwe organisatie van de politie en de ontwikkeling van de landelijke meldkamerorganisatie met maximaal tien meldkamers. Ook de totstandkoming van Omgevingsdiensten – de voormalige Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) – is van belang. In deze diensten worden vergunningverlenende en handhavende taken in het fysieke domein van provincies, waterschappen en gemeenten ondergebracht. Zowel de oprichting van de Nationale Politie als de invoering van de RUD's heeft gevolgen voor de organisatorische en operationele samenwerking met de veiligheidsregio's, met alle uitdagingen en onzekerheden van dien.

---

[7] Commissie Onderzoek vuurwerkramp (Commissie Oosting), *De Vuurwerkramp; Eindrapport*, 28 februari 2001.
[8] Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (commissie Alders), *Onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001; Beschrijving uitvoering gezamenlijk onderzoek rijksinspecties; Samenvatting, conclusies en aanbevelingen*, juni 2001.
[9] Sinds oktober 2010 is die rol overgegaan naar de minister van Veiligheid en Justitie.

3. Algemene opmerkingen naar aanleiding van evaluatieonderzoek

De veiligheidsregio's zijn opgericht om (de voorbereiding op) de bestrijding van branden, rampen en crises te verbeteren. Zij zorgen voor samenwerking tussen de organisaties die op de genoemde terreinen een rol hebben. Eén van de hoofdvragen van deze evaluatie is of dit doel is bereikt door inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.

Rampenbestrijding verbeterd
De in hoofdstuk 1 genoemde rapporten laten zien dat de veiligheidsregio's een gunstig effect hebben gehad op de kwaliteit en effectiviteit van de rampenbestrijding. De invoering van de Wet veiligheidsregio's heeft geleid tot kwaliteitsverbetering, een vergroting van de expertise, versterking van operationele slagkracht en vergroting van de effectiviteit van de rampenbestrijding- en crisisbeheersingsorganisatie. Dankzij de wet zijn verbeteringsprikkels gecreëerd en is de mogelijkheid ontstaan om op een hoger dan gemeentelijk niveau te werken aan een goede voorbereiding op rampen en crises[10]. Dat zijn grote verbeteringen.

Uit de Staat van de Rampenbestrijding 2013 blijkt dat de door de wet voorgeschreven hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing nagenoeg volledig aanwezig is. Ook de vereiste plannen – een regionaal risicoprofiel, een beleidsplan en een crisisplan – zijn zo goed als klaar. Hoewel geen van de veiligheidsregio's aan *alle* wettelijke minimumeisen voldoet, is het niveau waarop de veiligheidsregio's functioneren, de afgelopen jaren verhoogd. Zo is de samenwerking tussen de verschillende hulpverleningsdiensten sterk verbeterd, net als de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en andere crisispartners.

Meer verbetering mogelijk
De conclusie is op zijn plaats dat sinds de Wet veiligheidsregio's een ontwikkeling in gang is gezet die momenteel de eerste vruchten afwerpt. Aan de andere kant is er nog veel verbetering mogelijk. Het instrumentarium van de Wet veiligheidsregio's is vooral toegesneden op de klassieke rampenbestrijding. Op dit gebied heeft de wet de meeste positieve impact. Op de twee andere dossiers waarvoor de Wet veiligheidsregio's een antwoord beoogde te zijn – betere (aansturing van de) brandweerzorg en effectievere beheersing van moderne crises – is het effect van de wet minder eenduidig. Ook zijn de taken van de gemeente en de politie onvoldoende geïntegreerd in de rampenbestrijding. Daarnaast laten de prestaties ten aanzien van de multidisciplinaire samenwerking en de voorbereiding op crises te wensen over; er is onder meer aandacht nodig voor bovenregionale samenwerking, regelmatig oefenen en de rol van de rijksoverheid.

Voor een afgewogen oordeel over bovenstaande observaties is het belangrijk te beseffen dat de Wet veiligheidsregio's nog geen drie jaar van kracht is. Het is volgens de Evaluatiecommissie te vroeg conclusies te trekken over de (maatschappelijke) effecten van de Wet veiligheidsregio's. Bovendien vinden er in de veiligheidsregio's en in hun directe omgeving belangrijke (stelsel)wijzigingen plaats, waarvan de effecten nog niet zijn in te schatten. Denk aan de recente oprichting van de Nationale Politie, het Instituut Fysieke Veiligheid en de regionalisering van de brandweer. Het uitvoeren van verbetervoorstellen op het gebied van bovenregionale samenwerking is nog maar net gestart; dit geldt ook voor de verbetering van de crisiscommunicatie. Daarnaast wordt de multidisciplinaire meldkamer landelijk georganiseerd, krijgen gemeenten te maken met schaalvergroting en krijgen de nieuwe Omgevingsdiensten veel bevoegdheden op het gebied van handhaving en toezicht.

[10] WODC-rapport, pagina 16.

Knelpunten wegnemen
Gegeven de hiervoor genoemde omstandigheden acht de Evaluatiecommissie het niet zinvol om thans ingrijpende structuurwijzigingen door te voeren. De voorstellen van de Evaluatiecommissie betreffen aanpassingen voor opheffen van een aantal gesignaleerde knelpunten die niet kunnen worden opgelost door de lopende verbetertrajecten; aanpassingen bovendien die geen omvangrijke kosten met zich mee brengen.

Een deel van de gesignaleerde knelpunten betreft de wettelijke vormgeving van het stelsel voor rampen- en crisisbestrijding[11]. De in de Wet veiligheidsregio's opgenomen regels bieden tezamen geen minimumniveau van veiligheid, zoals in de memorie van toelichting van de wet wel wordt verondersteld. Bovendien laat de wet, zoals uit de WODC-evaluatie blijkt, voor nogal wat onderwerpen onduidelijkheid bestaan. Dit werkt onder meer samenwerkingsproblemen in de hand. Op onderdelen doet de Evaluatiecommissie voorstellen om de wettelijke regelingen te stroomlijnen en aan te scherpen.

De Evaluatiecommissie heeft voorts geconstateerd dat de verschillende evaluaties van de aanpak van rampen en crises over de jaren heen dezelfde knelpunten signaleren. Kennelijk is het lerend vermogen van de rampenbestrijdings- en crisisorganisatie nog niet voldoende ontwikkeld. Daarom beveelt de Evaluatiecommissie aan om een uniforme evaluatiestructuur in te voeren voor oefeningen en incidenten, en het toezicht op het verbeteren van de crisisaanpak te versterken.

Verbetervoorstellen
De Evaluatiecommissie doet aanbevelingen op de volgende punten:

Sturing, bestuur en verantwoording
- bestuursvorm en democratische legitimatie;
- taken van de veiligheidsregio;
- sturing op de prestaties
- financiering;
- positie van de voorzitter en de directeur van de veiligheidsregio;
- positie van het Veiligheidsberaad.

Organisatie van de veiligheidsregio's
- taakomschrijving van de veiligheidsregio, onder andere met betrekking tot preventie;
- schaalgrootte en omvang van de veiligheidsregio's en territoriale congruentie van de veiligheidsregio's ten opzichte van de regionale indeling van de politie;
- samenwerking tussen organisaties in de regio en samenwerking tussen regio's onderling (onder andere meldkamerorganisatie en opschalingstructuur).

Nationale, bovenregionale en samenwerking binnen de regio
- landelijke besluitvormingsstructuur;
- informatiepositie van de rijksoverheid;
- samenwerking tussen de regio's en de rijksoverheid;
- positie van rijksheren en modernisering van het staatsnoodrecht.

Professionaliteit
- rampenbestrijding en crisisbeheersing als professioneel beroep;
- selectie van functionarissen;
- opleiding, training en oefening.

[11] WODC-rapport, pagina's 9, 112 en 185.

Toezicht
- taken van de commissaris van de Koning en van de relevante inspecties;
- handhavingsinstrumentarium.

4. Taken en uitgangspunten

De Wet veiligheidsregio's biedt een formeel kader voor de inrichting en werking van de veiligheidsregio's, samenwerkingsverbanden van gemeenten ten behoeve van de bestrijding van rampen en crises. Voor een juiste appreciatie van het wettelijk stelsel en als fundament voor verbeteringen van dat stelsel acht de Evaluatiecommissie het noodzakelijk eerst duidelijkheid te scheppen over de taakstelling van de veiligheidsregio en over daaruit voortvloeiende uitgangspunten voor de inrichting en werking van de veiligheidsregio.

4.1 Taken veiligheidsregio

De taken van de veiligheidsregio, zoals die zich de afgelopen tien jaar hebben ontwikkeld, zijn nog niet scherp afgebakend. Het WODC-rapport signaleert dat het zelfs onhelder is wat onder 'de veiligheidsregio' moet worden verstaan: een staande uitvoeringsorganisatie, een multidisciplinair samenwerkingsverband of beide. De wet biedt ruimte voor variëteit in taakstelling, inrichting en werkwijze. De regio's verschillen dan ook in takenpakket, omvang en inrichting van de organisatie, de beleidsmatige invulling van de taken, de inrichting van de multidisciplinaire samenwerking, de managementstructuur en de relatie met gemeenten. Deze variëteit kan heel functioneel zijn: taakstelling, inrichting en werkwijze worden dan toegesneden op lokale fysieke condities en organisatorische omstandigheden. Dat neemt niet weg dat een uniforme taakstelling op hoofdlijnen zeer gewenst is.

Naar het oordeel van de Evaluatiecommissie dienen de veiligheidsregio's de volgende vier categorieën van taken te behartigen:

- *Uitvoerende functie met betrekking tot daadwerkelijke hulpverlening*

Gemeenten zijn soms te klein om bepaalde uitvoerende werkzaamheden zelfstandig te organiseren. De veiligheidsregio biedt de gemeenten een beheerorganisatie om taken aan over te dragen en vervolgens voor de gemeenten efficiënt te organiseren. Naast de wettelijke taken hebben gemeenten in sommige regio's ervoor gekozen ook andere taken gezamenlijk te beleggen bij de veiligheidsregio, zoals de ambulancezorg en de bevolkingszorg.

- *Expertise en adviesrol*

De veiligheidsregio bundelt de expertise die in de regio aanwezig is. Bijzondere deskundigheid, bijvoorbeeld op het gebied van communicatie, kan ondergebracht worden in een pool van deskundigen op het niveau van de regio. De wet bepaalt dat de veiligheidsregio het bevoegd gezag adviseert over risico's.[12] Het verdient aanbeveling wettelijk vast te leggen dat de veiligheidsregio's hun expertise op het gebied van fysieke en industriële veiligheid beschikbaar stellen, in de vorm van een adviesplicht in de procedure bij vergunningverlening aan risicovolle bedrijven, inrichtingen en objecten.

- *Regiefunctie*

De regie op de (voorbereiding van de) rampenbestrijding en crisisbeheersing is bij wet aan de veiligheidsregio toebedeeld. De veiligheidsregio kan op verzoek van de samenwerkende partijen ook een regisseursrol krijgen toebedeeld op andere gebieden, zoals de integrale advisering bij de fysieke veiligheid. De veiligheidsregio organiseert de samenwerking en moet de samenwerkende partijen dwingend kunnen aanspreken op hun bijdrage in de samenwerking.

---

[12] Artikel 10 Wet veiligheidsregio's.

- *Platformfunctie*

De veiligheidsregio biedt de bestuurders in de regio een platform om onderling en met partnerorganisaties afspraken te maken. In het verband van de veiligheidsregio komen verschillende instanties bij elkaar die de gemeenten op het gebied van veiligheid ten dienste staan, zoals brandweer, politie, partners in de zorg, regionale uitvoeringsdiensten/omgevingsdiensten, kennisinstellingen, rijksheren en diensten en bedrijven uit de vitale sectoren. De veiligheidsregio maakt het mogelijk om regionaal afspraken te maken en uit te voeren.

Op één belangrijk punt is de taakstelling op dit moment nog lastig af te bakenen: dat is het terrein van de *preventie*. De brandweer verricht van oudsher preventieve taken op het gebied van de brandveiligheid en de externe veiligheid van bedrijven. Een belangrijk deel van die taken wordt verricht in het kader van gemeentelijke en provinciale vergunningprocedures. Een ander deel – de handhaving krachtens het BRZO – wordt verricht in samenwerking met andere organisaties (Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport (I&M), provinciale milieudienst). Er is een tendens waarneembaar om de grenzen op het gebied van preventie te verleggen, waardoor de taakstelling van de veiligheidsregio gaat overlappen met bijvoorbeeld de taakstelling van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) in oprichting. De thematiek van de afbakening van taken van verschillende instanties voor wat betreft preventie (onder meer brandveiligheid, fysieke veiligheid in de industrie, externe veiligheid, waterveiligheid en evenementen) behoeft nadere verkenning en concretisering. Bijzondere aandacht in dat verband verdient de relatie tot de komende Omgevingswet 2014.[13] Het dient duidelijk te worden welke instantie welke taak uitvoert en hoe die taken op elkaar aansluiten.

4.2 Uitgangspunten voor de inrichting en het functioneren van veiligheidsstelsel

Gebaseerd op de voorgaande taakomschrijving heeft de Evaluatiecommissie een aantal uitgangspunten gehanteerd waaraan het stelsel voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing dient te voldoen en waarvoor de wet de formele grondslag moet bieden.

1. *Adequate bestrijding van een ramp of crisis vereist een optimale samenwerking tussen vele organisaties en functionarissen*

De organisaties, instanties en functionarissen die moeten samenwerken bij de aanpak van een ramp of crisis zijn doorgaans verreweg het grootste deel van hun tijd met andere taken bezig, in andere organisatorisch verbanden. De kans op rampen en crises die grootschalige (inter)regionale bestrijding vergen is gelukkig relatief klein. De veiligheidsregio als netwerk van zelfstandige organisaties staat dus voor de moeilijke opgave om een hoog niveau van voorbereiding te bewerkstelligen tussen vele verschillende organisaties ten behoeve van calamiteiten die zich relatief zelden voordoen.

2. *Goede samenwerking vergt onder andere een voorspelbare aanpak*

Om de voorspelbaarheid van het gedrag van samenwerkende partijen te bevorderen is uitwisseling gewenst van inzichten met betrekking tot fasen en stappen. Er zijn procedures nodig die fasen, stappen en verantwoordelijkheden benoemen. En er zijn opschalingsregelingen nodig die flexibel toegepast kunnen worden al naar gelang de aard en omvang van de calamiteit. Ook is het noodzakelijk dat de gehanteerde terminologie eenduidig is, zodat geen misverstanden kunnen worden vermeden. Kortom, de 'kritische processen' – organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement –moeten op orde zijn.

[13] Dit betreft een wet ter vervanging van onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijk ordening.

3. Een ramp of crisis dient zo lokaal mogelijk bestreden te worden
Een lokale aanpak betekent dat de te mobiliseren hulpdiensten dicht bij de oorsprong van de calamiteit zijn, en vertrouwd met de fysieke en sociale omgeving. Dit stelt hen in staat maatwerk te leveren. Indien een situatie uitgroeit tot een grote ramp of crisis neemt de behoefte aan centrale sturing toe. Voor goede samenwerking is de onder 2 bedoelde set van uniforme uitgangspunten en werkwijzen vereist.

4. De professional moet ruimte krijgen om zijn verantwoordelijkheden optimaal uit te voeren
Het primaat van de bestrijding van rampen en crises ligt bij de operationele aanpak. Daartoe moet de professional, met al zijn deskundigheid, snel en adequaat kunnen handelen. Optimale professionaliteit van crisisfunctionarissen is dan ook essentieel. Elke veiligheidsregio moet daar in voldoende mate over beschikken. Een eerste vereiste in dat verband is dat functionarissen op sleutelposities hoog gekwalificeerd dienen te zijn en dat zij worden geselecteerd op hun vermogen en adequaat op te treden in onoverzichtelijke en veeleisende crisissituaties. De professionaliteit van betrokken individuen, groepen en organisaties dient periodiek geëvalueerd/getoetst te worden.

5. Het bestuurlijk gezag moet zijn verantwoordelijkheid kunnen dragen
De professional opereert binnen bestuurlijk vastgestelde kaders en onder uiteindelijk bestuurlijk gezag. De professionals handelen effectief en voorzien het bestuurlijk gezag van adequate adviezen.

6. Bij de bestrijding van rampen en crises spelen burgers, organisaties en bedrijven een belangrijke rol
De ervaring leert dat burgers en andere leken vooral in de eerste fase van een calamiteit nauw betrokken zijn bij de aanpak van de ramp. Toevallige aanwezigen op de plaats des onheils zetten vaak de eerste stappen in het bestrijden van de ramp of het beperken van de gevolgen ervan. Dit gegeven dient verdisconteerd te zijn in de organisatie van de rampenbestrijding.

7. De wet dient een solide basis te scheppen voor het verwezenlijken van de voorgaande vereisten.

5. Bestuur, sturing en verantwoording

5.1 Bestuur

Het bestuur van de veiligheidsregio is gebaseerd op het principe van verlengd lokaal bestuur. Dat betekent dat de deelnemende gemeenten het beleid van 'hun' veiligheidsregio (met inbegrip van de begroting) bepalen. De beleidsruimte van de veiligheidsregio en dus van de aangesloten gemeenten, is wel aan beperkingen onderhevig. De Wet veiligheidsregio's (en met name de daarop gebaseerde regelingen), bevat op vele gebieden gedetailleerde wettelijke eisen met betrekking tot de inrichting en het functioneren van regio's. Deze soms vergaande inperking van de lokale zeggenschap staat op gespannen voet met het principe van verlengd lokaal bestuur.

Daarnaast is de betrokkenheid van de gemeentelijke politiek bij het onderwerp rampenbestrijding en crisisbeheersing doorgaans niet groot. Het WODC-rapport vermeldt dat burgemeesters het onderwerp rampenbestrijding en crisisbeheersing relatief weinig aandacht geven vergeleken met de aandacht voor andere aspecten uit het domein openbare orde en veiligheid[14]. Dat geldt in elk geval voor de communicatie met de gemeenteraad: de burgemeester legt doorgaans slechts beperkt verantwoording af over zijn optreden in de veiligheidsregio.[15] Vaak ligt het accent van de besprekingen slechts op de financiële aspecten. Het bestuur van de veiligheidsregio doet vaak wel moeite om gemeenteraden te betrekken bij de discussie over de prioriteiten en het beleid van de regio, maar de beste werkwijze voor een stevige democratische controle lijkt nog niet gevonden. Ondanks dat de Wet veiligheidsregio's gemeenten formeel wel ruimte biedt om eigen beleid te maken, wordt op lokaal niveau nauwelijks beleidsruimte ervaren.[16] Als gevolg van dit alles is de lokale democratische legitimatie voor de veiligheidsregio beperkt.

Deze twee omstandigheden zouden aanleiding kunnen zijn om van het model van verlengd lokaal bestuur af te stappen. Na afweging van de voor- en nadelen van diverse bestuursvormen[17] geeft de Evaluatiecommissie de voorkeur aan om het model van verlengd lokaal bestuur voor de veiligheidsregio te handhaven. Het omvormen naar een andere bestuursvorm zou wellicht de bestuurlijke daadkracht doen vergroten, maar dit weegt niet op tegen het belang van lokale inbedding en betrokkenheid. De commissie is van mening dat er bij de bestrijding van rampen en crises zo veel mogelijk ruimte moet zijn voor lokaal en regionaal maatwerk. Het draait immers om de aanpak van een calamiteit ter plekke en het merendeel van de afhandeling van incidenten vergt geen opschaling naar regionaal of landelijk niveau. De bestuursvorm van (verlengd) lokaal bestuur past daar het beste bij.

De dilemma's van het huidige stelsel op het gebied van democratische legitimatie zijn naar het oordeel van de Evaluatiecommissie, te hanteren. Sommige regio's hebben aangetoond een goede samenwerking te kunnen organiseren tussen gemeenten en de organisatie van de veiligheidsregio. Om de democratische legitimiteit te versterken zonder de daadkracht van het bestuur aan te tasten, dient aan twee voorwaarden te worden voldaan. In de eerste plaats zal de gemeenteraad tenminste jaarlijks een integraal debat moeten kunnen voeren, zowel over de door de veiligheidregio te leveren prestaties (de paraatheidsniveaus die gerealiseerd moeten worden) als over de daarvoor benodigde middelen. Dit kan aan de hand van een beleidsplan met daaraan gekoppeld een prestatiebegroting

---

[14] WODC-rapport, pagina's 9, 116, 125 en 185.
[15] Idem, pagina's 10, 125 en 185.
[16] Idem, pagina's 10, 125, 186. De gemeente kan invloed uitoefenen in de planvorming en kan eigen afwegingen maken ten aanzien van diverse landelijke uitvoeringsnormen.
[17] De Evaluatiecommissie beschouwde de modellen a. afschaffen van de (verplichte) veiligheidsregio, b. functioneel regionaal bestuur, c. landelijke organisatie.

en een jaarrekening. De jaarrekening en de bijbehorende verantwoording dient de raad inzicht te verschaffen in het in het voorgaande jaar geleverde prestaties. De raad, die de begroting van de gemeente autoriseert, dient precies te weten welke baten tegenover de bestedingen staan. Het WODC-rapport vermeldt dat lang niet alle veiligheidsregio's een jaarrekening konden presenteren. Zolang dat niet het geval is kunnen gemeenteraden zich geen adequaat beeld van de baten vormen. In de tweede plaats dient dit debat te resulteren in een duidelijk mandaat voor de burgemeester van de betreffende gemeente en voor de voorzitter van de veiligheidsregio, een mandaat dat jaarlijks geëvalueerd en vernieuwd wordt. Het mandaat aan de burgemeester betreft de gemeentelijke uitvoering van het eenmaal per vier jaar vast te stellen regionaal beleidsplan[18]. Het mandaat aan de voorzitter van regio betreft het beheer van de middelen van de regio in relatie tot de uitvoering van het regionale beleidsplan en het regionale crisisplan. Tijdens het jaarlijkse planning- en control-debat met de gemeenteraad, kunnen de mandatarissen verantwoording afleggen over het gebruik van het mandaat en de behaalde prestaties.

De voorzitter van de veiligheidsregio wordt bijgestaan door de directeur van de veiligheidsregio die is belast met de dagelijkse ambtelijke leiding van de veiligheidsregio. De directeur is in al haar facetten direct verantwoordelijk voor het functioneren van de veiligheidsregio en, in het verlengde daarvan, voor de uitvoering van de wettelijke en de door de gemeenten opgedragen taken. Ook heeft de directeur van de veiligheidsregio een essentiële rol bij de organisatie van de samenwerking, zowel binnen de veiligheidsregio, als tussen de veiligheidsregio en de externe samenwerkingspartners. Met het oog daarop dienen de positie, taken en verantwoordelijkheden van de directeur veiligheidsregio in alle regio's hetzelfde te zijn. Het verdient daarom overweging de essentie van de taak van de directeur wettelijk vast te leggen, waardoor er geen onduidelijkheid meer over kan bestaan of verschil in inzicht over zijn rol.
De wet moet ook regels geven over de benoeming van de directeur door de regionale besturen en de invloed op het benoemingsproces door gemeenteraden. De positie, taken en verantwoordelijkheden van de directeur veiligheidsregio dienen in alle regio's hetzelfde te zijn en waardoor er geen onduidelijkheid of verschil meer over kan bestaan.

Om het draagvlak voor bepaalde besluiten te vergroten, kan het nuttig zijn regionaal taakgerichte adviescommissies in te stellen bestaand uit gemeentelijke portefeuillehouders. Aldus kunnen ook andere gemeentelijke betrokkenen dan alleen de burgemeester – gedacht kan worden aan gemeenteraadsleden, wethouders of ambtenaren van de gemeente – in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij de besluitvorming. Ook kan de bestaande lokale kennis beter benut worden dan nu het geval is.

In paragraaf 5.3 doet de Evaluatiecommissie aanvullende voorstellen om de democratische controle op de financiering van de veiligheidsregio's te versterken.

5.2 Centrale sturing op de prestaties

De hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio's (Bvr). Veiligheidsregio's hebben bij de Inspectie aangegeven dat de regeling naar hun oordeel te veel organisatie-eisen bevat en te weinig prestatie-eisen[19]. Het nadeel van het ontbreken van prestatie-eisen is dat er momenteel wel op input (de organisatie-eisen) wordt

[18] Artikel 14 Wet veiligheidsregio's. Het ontwerpbeleidsplan wordt afgestemd met de gemeenteraden. De gemeenteraden kunnen daarbij de lokale beleidsprioriteiten en veiligheidsthema's inbrengen. Het verdient de voorkeur de gemeenteraden expliciet terug te koppelen indien het door het bestuur van de veiligheidsregio vaststelde beleidsplan (op onderdelen) afwijkt van de gemeentelijke inbreng.
[19] Staat van de Rampenbestrijding 2013, pagina 23.

getoetst, maar niet op daadwerkelijke prestaties. Daardoor levert het toezicht geen beeld op van de verwachte effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Veel veiligheidsregio's geven aan meer vrijheid te willen om de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in te richten. Men heeft in dat kader behoefte aan regionaal maatwerk. Een terugkerend bezwaar is de verplichte samenstelling van een regionaal beleidsteam en de gedetailleerde uitwerking van de samenstelling van opschalingsteams[20]. De huidige, dwingende vorm maakt dat bestuurders naar eigen zeggen hieraan onvoldoende eigen invulling kunnen geven.

Regio's en gemeenten kiezen er in toenemende mate voor om binnen de operationele hoofdstructuur maatwerk toe te passen[21]. De Inspectie geeft aan dat dit leidt tot verwarring, omdat het formeel niet is toegestaan om af te wijken van het Besluit veiligheidsregio's. Ook het WODC-rapport geeft aan dat er sprake is van een *mismatch* tussen de wettelijke eisen en de feitelijke knelpunten bij het multidisciplinair optreden in ramp- en crisissituaties. Sommige knelpunten (bijvoorbeeld de aansluiting met het landelijke niveau) benoemt de wet niet of nauwelijks. Bij andere onderdelen valt op dat het detailniveau van de eisen erg verschilt. Soms zijn de bepalingen heel globaal, zoals ten aanzien van slachtofferregistratie, soms erg precies, zoals ten aanzien van de samenstelling van beleids- of operationele teams. De verschillen in detailniveau zijn doorgaans niet terug te voeren op gesignaleerde knelpunten in de operatie[22]. Kortom, de huidige regelgeving is onsamenhangend, stuurt niet op het uiteindelijk gewenste resultaat en belemmert de professionele ontwikkeling van de betrokken organisaties.

Gelet op deze knelpunten verdient het aanbeveling de sturing meer te richten op de effecten van het functioneren van de veiligheidsregio's; effecten in termen van beschermingsniveaus bij calamiteiten, De prestatie die de veiligheidsregio dient te leveren is immers een effectieve brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze vorm van sturing kan worden aangegeven door de centrale vaststelling van een aantal *zorgplichten* voor elk van de in hoofdstuk 4 genoemde deeltaken van de veiligheidsregio, aangevuld met een aantal *voorwaardelijke vereisten*. Een voorbeeld van een zorgplicht zou kunnen zijn het vereiste dat de veiligheidsregio alle voorbereiding dient te treffen die nodig zijn om bij een calamiteit toereikende bevolkingszorg te verlenen. In haar beleidsplan formuleert de veiligheidsregio alle maatregelen die nodig zijn om aan deze verplichting te voldoen, daarbij aangevend waarom met de uitvoering van het plan aan de zorgplichten wordt voldaan. Een verdere concretisering van het plan in prestatievereisten en een prestatiebegroting moet een transparant beeld opleveren van de wijze waarop de veiligheidsregio aan zijn verplichtingen voldoet.

Voorwaardelijke vereisten (op te nemen in uitvoeringsregelingen of in een ministeriele aanwijzing) dienen slechts opgelegd te worden voor zover de interregionale en nationale samenwerking dat nodig maakt. Het door de Evaluatiecommissie gekozen[23] uitgangspunt van decentraal maatwerk neemt niet weg dat uniformiteit nodig blijft om de noodzakelijke samenwerking mogelijk te maken. De vrijheid van regio's moet daartoe worden ingeperkt. Een selectieve en weloverwogen landelijk sturing is naar het oordeel van de Evaluatiecommissie nodig op de volgende onderdelen:

---

[20] In het rapport over bovenregionale samenwerking *Eenheid in verscheidenheid* zijn op pagina 8/9 onder de punten 1, 3 4, 5, 6 en 7 meerdere onderwerpen benoemd die momenteel knellend geregeld zijn dan wel in het kader van samenwerking aanvullende regelgeving behoeven.

[21] Staat van de Rampenbestrijding 2013, pagina 24.

[22] WODC-rapport, pagina's 9, 112 en 185.

[23] Zie hoofdstuk 4.

- de samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling (onder andere opschalingsstructuur en de vorming van expertregio's) en tussen veiligheidsregio's en de andere voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing relevante organisaties, zoals de politie[24];
- de informatie- en communicatievoorzieningen;
- het hanteren van een kwaliteitszorgsysteem.

Een voorbeeld van een landelijke standaard zoals hier bedoeld is het zogeheten meldkamerbeeld, de belangrijke eerste situatieschets (in woord in beeld) die een meldkamer maakt van een calamiteit. Een prestatie-eis is bijvoorbeeld dat dit beeld altijd *tijdig* beschikbaar moet zijn, waarbij tijdig staat voor 'beschikbaar op het moment dat het nodig is'.

Momenteel wordt ook langs andere wegen gewerkt aan verbetering van de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zo is sinds de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's het brandweeronderwijs en de bovenregionale samenwerking verbeterd. Ook staat de vorming van zogeheten expertregio's op stapel. Tot slot wordt gewerkt aan samenwerking met de vitale sectoren en met Defensie.

Om de gewenste verbeteringen te bereiken, stelt de minister van Veiligheid en Justitie sinds 2012 onder andere gezamenlijke prioriteiten vast met het Veiligheidsberaad. Het verbaast de Evaluatiecommissie dat de minister van Veiligheid en Justitie hierbij geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid om landelijke doelstellingen vast te stellen[25]. De Evaluatiecommissie is ervan overtuigd dat het stellen van landelijke doelen meer duidelijkheid en transparantie geeft wat betreft de prioriteiten bij de aanpak ter verbetering van de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De hierboven beschreven wijze van sturing geeft ruimte voor de professional, voor pragmatisme en voor maatwerk. De regio's moeten het niveau van de prestaties permanent monitoren met behulp van een kwaliteitszorgsysteem, een wettelijke verplichting[26]. De veiligheidsregio's gebruiken echter verschillende systemen. De commissie raadt aan één kwaliteitszorgsysteem te gebruiken. De politie gebruikt bijvoorbeeld het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK).

Een uniform kwaliteitszorgsysteem speelt een belangrijke rol in het vergroten van het inzicht in de kwaliteit van de regio's, het verbeteren van het lerend vermogen, het bevorderen van multidisciplinaire samenwerking en het vergroten van de onderlinge samenwerking tussen regio's. Het verdient aanbeveling de uitkomsten van audits beschikbaar te stellen aan de betrokken gemeenteraden.

5.3 **Financiering**

De huidige financieringswijze van de veiligheidsregio's bestaat uit twee geldstromen. Het grootste deel van de gelden (circa 90 %) komt uit de bijdragen die de aangesloten gemeenten beschikbaar stellen. Een kleiner deel (circa 10 %) komt uit een rijksbijdrage, de Brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR). De BDUR is een aanvullende tegemoetkoming voor de uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding, inclusief het gemeentelijke en geneeskundige deel, die rechtstreeks uitbetaald aan de regio's.

---

[24] In het rapport over bovenregionale samenwerking *Eenheid in verscheidenheid* zijn op pagina 8/9 meerdere onderwerpen benoemd die in het kader van samenwerking aanvullende regelgeving behoeven.

[25] Artikel 37 Wet veiligheidsregio's. WODC-rapport, pagina's 14,176, 180 en 190.

[26] Hoewel wettelijk verplicht – artikel 23 Wet veiligheidsregio's – beschikken nog niet alle veiligheidsregio's over een dergelijk kwaliteitszorgsysteem (Staat van de Rampenbestrijding 2013, pagina 114).

Vooral sedert de invoering van de regionale brandweer staan de aangesloten gemeenten voor de vraag hoe de lasten van de veiligheidsregio over de gemeenten te verdelen. Veel gemeenten willen het profijtbeginsel hanteren: de gemeentelijke bijdrage moet in verhouding staan tot de baten voor die gemeente. Debat over de begroting en over de afweging van baten en lasten behoort tot de taak van de gemeenteraad. Echter, de discussie over de verdeling van lasten is ingewikkeld en blijkt soms tot patstellingen te leiden.

Deze soms moeizame verdelingsdiscussies geven wel eens aanleiding tot de gedachte dat het hybride financieringsstelsel beter kan worden opgeheven. In plaats daarvan zou het rijk de veiligheidsregio's voor honderd procent rechtstreeks moeten financieren via een rijksbijdrage. De Evaluatiecommissie is geen voorstander van een verandering in de financiering. Een wijziging als hiervoor gesuggereerd zou weliswaar het einde van moeizame discussies betekenen maar tevens het einde van het begrotingsrecht van de gemeente. Daarmee ligt de bijl aan de wortel van het stelsel van verlengd lokaal bestuur. Uiteraard zal de gemeentelijke afdracht aan de veiligheidsregio toereikend moeten zijn voor het vereiste noodzakelijke niveau van veiligheid in de regio. De afweging van kosten en baten (in beleidsplan en begroting) is echter in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de raden van de aangesloten gemeenten. De gemeente is daarbij gebonden aan de wettelijke kaders. Mocht er ooit sprake zijn van structurele onder-financiering, dan kan de toezichthouder ingrijpen, desnoods met een aanwijzing.

Om de transparantie betreffende kosten en baten te vergroten, dient de besteding van de budgetten inzichtelijker te worden. De veiligheidsregio's zouden met een prestatiebegroting moeten werken en de planning- en controlesystematiek zou moeten worden aangescherpt. Een prestatiebegroting maakt duidelijk welke resultaten behaald moeten worden en welke gevolgen dit heeft op de inzet van middelen (allocatie). Ook de verantwoording achteraf over de bestedingen en de daarmee geleverde prestaties zou sterk verbeterd moeten worden. Het WODC-rapport vermeldt dat veel veiligheidsregio's niet in staat waren een jaarrekening te laten zien.

De Evaluatiecommissie beveelt daarnaast aan de Brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR) om te vormen van een lumpsumuitkering naar een gerichte bijdrage aan de veiligheidsregio's, toegespitst op het realiseren van specifieke landelijke doelstellingen. Daarmee kan het landelijk afgedragen budget bijdragen aan de verwezenlijking van landelijk gestelde doelen. Met behulp van deze financieringswijze ook de besteding van het beschikbaar gestelde budget inzichtelijker worden.

5.4 **Het Veiligheidsberaad**

Van het Veiligheidsberaad, het landelijk overleg van de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's, wordt vaak verwacht dat zij zorg dragen voor de noodzakelijke uniformering van processen. Deze rol kan het beraad echter niet waarmaken, vooral als gevolg van de beperkte democratische legitimatie van de voorzitters.[27] Met name op het vlak van de inrichting van een uniforme informatie- en communicatievoorziening en de invoering van expertregio's liggen opgaven die het Veiligheidsberaad moeilijk kan uitvoeren.
De Evaluatiecommissie acht het om deze reden verstandig het Veiligheidsberaad alleen te benutten voor:
- kennisoverdracht (uitwisselen *best practices*);
- het maken van centrale afspraken met landelijk georganiseerde samenwerkingspartners;
- het adviseren van de rijksoverheid.

[27] WODC-rapport, pagina 181.

Indien op bepaalde deelterreinen landelijke uniformering noodzakelijk is[28], ligt het meer voor de hand dat de minister van Veiligheid en Justitie de daarbij behorende bepalingen, na overleg met het Veiligheidsberaad, vastlegt in de regelgeving dan wel opneemt in de landelijke doelstellingen.

Als de voorzitters van de veiligheidsregio's een duidelijker mandaat hebben – zoals de Evaluatiecommissie bepleit in paragraaf 5.1 – heeft dat ook zijn weerslag op het functioneren van het Veiligheidsberaad. Ook is het belangrijk de taken van het Veiligheidsberaad in de wet vast te leggen, zodat de besluitvormingsprocedure ten aanzien daarvan – bij meerderheid van stemmen – eveneens bij wet kan worden vastgelegd.

Om het draagvlak te vergroten, beveelt de Evaluatiecommissie aan om door te gaan met bestuurlijke adviescommissies – bestaand uit vertegenwoordigers van de in de veiligheidsregio samenwerkende partners waaronder het lokaal bestuur – en deze waar nuttig uit te breiden. Dit draagt immers bij aan het draagvlak onder regio's en gemeenten voor de genomen besluiten.

Bij het uitwisselen van kennis hebben de voorzitters van de veiligheidsregio's het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) tot hun beschikking. Het uitgangspunt van het IFV moet zijn dat het van, voor en door de regio's is.

[28] Zie ook paragraaf 5.2.

6. De organisatie van de veiligheidsregio

6.1 Schaalgrootte

Voor de huidige territoriale indeling van de veiligheidsregio's is indertijd gestreefd naar congruentie met toenmalige de gerechtelijke indeling en de daaraan verbonden indeling van de politieregio's. De vraag doet zich voor of de schaal van 25 regio's voor brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing nog langer optimaal is nu de politieorganisatie is ontwikkeld naar een landelijke organisatie met tien regionale eenheden. Tegen de achtergrond van deze vraag heeft de Evaluatiecommissie de voor- en nadelen van opschaling naar tien regio's beoordeeld.
Opschaling van de veiligheidsregio naar hetzelfde niveau als dat van de politie en de gerechtelijke indeling, zal wellicht voordelen geven in de samenwerking met de politie en met name de nieuwe meldkamerorganisatie. Op een schaal van tien zullen huidige knelpunten op gebied van afwijkende inrichting en bovenregionale samenwerking tussen de veiligheidsregio's onderling, minder vaak voorkomen.

Tegenover deze mogelijke voordelen staan aanzienlijke nadelen. In de eerste plaats: de politie is niet de enige instantie binnen het samenwerkingsverband van de veiligheidsregio met een eigen geografische indeling. In tegendeel: de veiligheidsregio is opgericht om samenwerking te organiseren tussen vele organisaties, waarvan de gebiedsindeling veelal overeenkomt met de regionale indeling van de veiligheidsregio; de schaal van tien is de uitzondering. Voorts zijn de huidige politiedistricten intern doorgaans ingedeeld in eenheden die nog wel congruent zijn met de veiligheidsregio's. Eventuele afstemmingsproblemen behoeven dan ook niet heel groot te zijn. Van belang is voorts, dat de organisatie van de veiligheidsregio niet alleen betrekking heeft op de coördinatie van beheersmatige vraagstukken; het behelst ook een gezagsmatige – bestuurlijke – samenwerking. Er moet voor worden gewaakt dat de leiding van de bestrijding van een calamiteit te ver verwijderd raakt van de plaats/bron waar deze plaatsvindt. Wat betreft de timing is van belang dat diverse veiligheidsregio's nog bezig zijn met de regionalisering van de brandweer (uiterlijk per 1 januari 2014).

Alles afwegende komt de Evaluatiecommissie tot het oordeel dat een herindeling van de veiligheidsregio's, in overeenstemming met de indeling van de politie, in tien regio's niet opportuun is. Wel adviseert de Evaluatiecommissie om na te (laten) gaan of de regio's van voldoende omvang en gewicht zijn om invulling te kunnen geven aan hun taken. De omvang dient zoveel mogelijk congruent te zijn met de aard van de veiligheidsproblematiek in de regio. Om die reden is het bijvoorbeeld plausibel dat Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid één regio worden. Het gewicht dient zodanig te zijn dat de regio alle capaciteit en expertise kan mobiliseren die nodig is om het hoofd te bieden aan het risicoprofiel van de regio. In dat kader beveelt de Evaluatiecommissie aan dat de veiligheidsregio's afspraken maken over samengaan of samenwerking om te kunnen beschikken over functionarissen die voldoende ervaren zijn om rampen en crises adequaat te kunnen aanpakken. De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Veiligheid en Justitie, de veiligheidsregio's uit te nodigen om te rapporteren over de mogelijkheden van intensievere samenwerking of fusie[29]. De samenvoegingen mogen daarbij niet de buitengrenzen van de regionale eenheden van de politie overschrijden.

[29] Zoals al genomen door de regio's Flevoland en Gooi- en Vechtstreek. Ook de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland heeft aangegeven te willen fuseren.

6.2 Samenwerking

Volgens de Staat van de Rampenbestrijding 2013 zijn in de afgelopen jaren grote stappen gezet met betrekking tot het organisatorisch en operationeel optreden van veiligheidsregio's. Het betreft hier onder andere de samenwerking in gemeenschappelijke meldkamers, de regionalisering van de brandweer (uiteindelijk per 1 januari 2014) en de gecoördineerde voorbereiding op het gezamenlijk optreden tijdens rampen en crises.
De invoering van de Wet publieke gezondheid (Wpg) 2e tranche heeft gezorgd voor een heldere formulering van de positie van de directeur publieke gezondheid; in iedere regio is nu één directeur publieke gezondheid die de GGD en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) aanstuurt. Daarnaast biedt de Wpg 2e tranche duidelijkheid over de verhouding tussen GHOR en GGD aan de ene kant en de veiligheidsregio's aan de andere kant. In de praktijk worden momenteel nog wel discussies gevoerd over de rol van GHOR.

Daarmee is de vorming en ontwikkeling van de veiligheidsregio's nog niet voltooid. Zo vindt samenwerking en kennisuitwisseling tussen veiligheidsregio's slechts sporadisch plaats. Er bestaat op dit moment bijvoorbeeld een scala aan evaluatiemethoden, die vaak per veiligheidsregio zijn ontwikkeld en sterk wisselen in kwaliteit.

Voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013 is ook onderzoek gedaan naar de deelname van andere crisispartners aan de gemeenschappelijke regionale voorbereiding op rampen en crises. De uitkomsten geven een wisselend beeld. In het algemeen blijkt dat de afspraken zich veelal beperken tot intentieverklaringen. Ten opzichte van de situatie in 2010[30] hebben de regio's zich positief ontwikkeld op het gebied van multidisciplinair oefenen. Niet alle veiligheidsregio's houden de voorgeschreven systeemoefeningen. Redenen die regio's aangeven zijn dat zij over onvoldoende financiële middelen, capaciteit of eigen expertise beschikken om een dergelijke oefening op te zetten en te evalueren. Ook de oefenintensiteit van politie en gemeenten blijft achter.

Wat de Inspectie Veiligheid en Justitie betreft[31] moeten de veiligheidsregio's zich bezinnen op de relatie met andere veiligheidsorganisaties. Daarbij zorgt de vorming van omgevingsdiensten en de nationaal georganiseerde politie voor onzekerheid bij de organisatorische en operationele samenwerking. Op dit moment is nog niet volledig in kaart gebracht wat de risico's zijn die de ontwikkeling van de nationaal georganiseerde politie met zich mee brengt. Wat betreft de vorming van de RUD's geldt dat het in veel regio's nog onduidelijk is hoe de samenwerking tussen RUD en veiligheidsregio vorm zal krijgen.

De veiligheidsregio is wat de Evaluatiecommissie betreft, een belangrijk instrument om de noodzakelijke samenwerking te realiseren op het gebied van fysieke veiligheid op regionaal niveau. Daarbij is het van belang de positie en status van de veiligheidsregio, als organisator van de samenwerking[32], te verduidelijken. In navolging van het WODC-rapport is de Evaluatiecommissie van mening dat een meer multidisciplinaire en intersectorale benadering in de veiligheidsregio's een noodzakelijke voorwaarde is om daadwerkelijk bij te dragen aan een betere voorbereiding op crises. Op dit ogenblik is de ontwikkeling van de veiligheidsregio te zeer verweven met de ontwikkeling van de brandweer. Er is meer aandacht nodig voor de andere hulpverleningsdiensten en de externe partners. Ook de aansluiting met het landelijke niveau verdient extra zorg[33].

---

[30] Staat van de Rampenbestrijding 2010, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
[31] Staat van de rampenbestrijding 2013, pagina 17.
[32] Zie ook paragraaf 5.1 over de taken van de veiligheidsregio's.
[33] WODC-rapport, pagina's 16 en 192.

Alle bij de veiligheidsregio betrokken partijen dienen het belang van multidisciplinaire en intersectorale samenwerking te erkennen en hiernaar te handelen. Dit vereist een verschuiving van een primaire monodisciplinaire oriëntatie, naar het vinden van een balans tussen monodisciplinaire en multidisciplinaire belangen. Dit moet onder andere tot uitdrukking komen in samenwerking van brandweer, politie en ambulancediensten in de landelijke meldkamer. Zoals ook aangegeven in paragraaf 5.1 vervult de directeur van de veiligheidsregio een essentiële rol bij de organisatie van deze multidisciplinaire samenwerking.

6.3 Meldkamer

Zoals aangegeven heeft de meldkamer een belangrijke rol in de multidisciplinaire processen, waarvoor de veiligheidsregio's verantwoordelijk zijn. Recent is tussen de veiligheidsregio's en de minister van Veiligheid en Justitie een zogenoemd 'transitieakkoord' opgesteld[34], waarin afspraken zijn vastgelegd over het ontwikkelen van een landelijke meldkamerorganisatie en, in verband daarmee, de overdracht van het beheer van de huidige meldkamers naar die landelijke organisatie.

Nu de sturing op de meldkamer op landelijk niveau komt te liggen, is een goede aansluiting van de landelijke meldkamerorganisatie met de processen van de veiligheidsregio van groot belang. Een kwalitatief goede bemensing vanuit de betrokken diensten en aansluiting op de multidisciplinaire processen binnen de regio's is cruciaal voor de ontwikkeling van een landelijke meldkamerorganisatie. Dat vergt sturing door de minister van Veiligheid en Justitie. Ook moet er duidelijkheid komen over de verhouding tussen de diverse verantwoordelijken voor de nieuwe meldkamerorganisatie (minister, besturen veiligheidsregio's, regionale ambulancevoorzieningen). Ten slotte is het van groot belang dat de technologie van het meldkamersysteem en die van applicaties die zeer direct aansluiten op de meldkamerfunctie, zoals het Landelijk crisismanagementsysteem (LCMS), in handen zijn van één eigenaar. Die kan dan zorgen voor een optimale werking van de techniek.

6.4 Opschaling

Om permanente duidelijkheid te kunnen bieden over de ernst van een zich voordoende calamiteit en de daarbij behorende verantwoordelijkheden, is het hanteren van een opschalingsmodel – zoals nu van lokaal tot nationaal gebeurt in de vorm van het zogenoemde GRIP-opschalingsstructuur[35] – noodzakelijk. Deze opschalingssystematiek moet zijn afgestemd met andere crisisstructuren, zoals deze bij de (rijks)overheid bestaan[36].
De Evaluatiecommissie onderschrijft het oordeel van de minister van Veiligheid en Justitie in diens reactie op het onderzoeksrapport naar aanleiding van de rellen in Haren[37], dat de GRIP-structuur niet rigide moet worden toegepast. Faciliteiten van de rijksoverheid en de veiligheidsregio, zoals die op het gebied van crisiscommunicatie, moeten beschikbaar kunnen komen voor gemeenten en (andere) veiligheidsregio's, ook als zich (nog) geen situatie voordoet van bovenlokale of bovenregionale betekenis. Op die manier kan een (dreigende) ramp of crisis effectief worden aangepakt.

---

[34] Op het moment van het uitkomen van het onderhavige rapport is er overeenstemming over het Transitieakkoord tussen de rijksoverheid en het Veiligheidsberaad. Het akkoord is ter instemming voorgelegd aan de besturen van de veiligheidsregio's. Ondertekening ervan wordt verwacht in september/oktober 2013.
[35] De Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) bestaat sinds kort uit 6 niveaus oplopend van lokaal (1 tot en met 3), via regionaal (4) en bovenregionaal (5), tot nationaal (6). Deze laatste twee niveaus zijn toegevoegd naar aanleiding van het rapport over bovenregionale samenwerking *Eenheid in verscheidenheid*.
[36] In het rapport over bovenregionale samenwerking *Eenheid in verscheidenheid* is op pagina 9, punt 9 aangegeven dat deze afstemming nadere regeling vergt om naadloze aansluiting te verzekeren.
[37] Rapport van het evaluatieonderzoek naar de Facebookrellen in de gemeente Haren, *Twee werelden; You only live once,* Commissie 'Project X' Haren, 8 maart 2013.

Bij twijfel over wat in een bepaalde situatie het juiste bestuurlijke afstemmingsoverleg is – het regionaal beleidsteam of de zogenoemde lokale driehoek waarin de aanpak van politiezaken wordt afgestemd – kan als stelregel dienen dat optreden in multidisciplinair verband de voorkeur verdient.

7. De nationale en bovenregionale crisisorganisatie

7.1 Bovenregionale samenwerking

In de praktijk blijkt de koppeling tussen de regionale organisatie en de rijkscrisisstructuur complex[38]. Onderzoek naar grootschalige incidenten en (bijna)rampen, zoals meest recent de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk en de natuurbrand op de Strabrechtse Heide, laat zien dat de onderlinge afstemming en de regievoering niet op orde zijn. Er bestaan weeffouten tussen het nationale niveau en de veiligheidsregio's. Ook in de Wet veiligheidsregio's ontbreekt het aan maatregelen die de bestuurlijke aansturing en verantwoordelijkheden beschrijven bij een ramp of crisis die de grenzen van de regio overstijgt. Dit leidt tot grote risico's in het functioneren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing[39].

Wat opvalt is dat het onduidelijk is wanneer de rijkscrisisstructuur de sturing geheel of ten dele overneemt. Hierdoor ontstaan misverstanden en worden wederzijdse verwachtingen niet ingevuld. In juni 2012 bracht de *Bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking* hierover advies uit. Met het advies wordt beoogd het functioneren van het koppelvlak tussen de rijkscrisisstructuur en de lokale en regionale crisisstructuur te verstevigen. Tegen deze achtergrond komt de Inspectie Veiligheid en Justitie tot de aanbeveling verder uit te werken hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op regionaal niveau beter kunnen aansluiten bij die van het rijk. Ook beveelt de Inspectie aan te komen tot een meer overkoepelende actieve sturing bij bovenregionale aanpak van risico's en tot betere samenwerking met onder andere vitale partners.

De recente evaluaties van crises[40] wijzen uit dat de crisisbeheersing op nationaal niveau naar behoren kán functioneren. Maar er zijn vele verbeterpunten. Zo is het opmerkelijk dat in een wet die betrekking heeft op de crisisbeheersing, de nationale component vrijwel volledig ontbreekt. In diverse sectorwetten is weliswaar de verantwoordelijkheid van ministers voor de bestrijding van calamiteiten opgenomen, maar dit vormt geen integraal en coherent geheel. Dat kan één van de verklaringen zijn voor het gevoel dat de centrale overheid nu te veel op afstand staat. Waar dit voor een effectieve en efficiënte samenwerking in de responsfase noodzakelijk is, moet landelijke uniformiteit en standaardisatie worden gerealiseerd. Het uitgangspunt moet zijn: eenheid en helderheid bij de kritische processen organisatie, alarmering, opschaling, crisiscommunicatie en informatiemanagement. De Evaluatiecommissie onderschrijft in dit licht de constatering van de bestuurlijke werkgroep Bovenregionale Samenwerking[41], dat de praktijk laat zien dat heldere afspraken nodig zijn tussen de partijen die op verschillende niveaus en vanuit verschillende bevoegdheden gezamenlijk de door de samenleving gevraagde kwaliteit in crisisbeheersing moeten realiseren. Ter uitwerking van de aanbevelingen uit het advies van de genoemde werkgroep hebben het Veiligheidsberaad en de ministeries gezamenlijk verschillende deelprojecten uitgewerkt om de bovenregionale samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren.

---

[38] Staat van de Rampenbestrijding 2013, pagina 26.
[39] WODC-rapport, pagina's 10, 126 en 186.
[40] De door de Evaluatiecommissie onderzochte de evaluatierapporten zijn weergegeven in hoofdstuk 1 en de als bijlage 6 bij deze publicatie opgenomen literatuurlijst.
[41] Werkgroep onder leiding van de voorzitter veiligheidsregio Midden- en West Brabant, P.G.A. Noordanus, en toenmalig Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), E.S.M. Akerboom.

De verbetervoorstellen betreffen in kort bestek:
- *een herziene GRIP-regeling die in elke regio uniform wordt toegepast;*
- *toevoeging van de fase 'GRIP 5' aan de landelijk gehanteerde opschalingsregeling, voor een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis;*
- *het NCC als één loket voor crisiscoördinatie en crisiscommunicatie (voor rijksoverheid en regio's);*
- *harmonisering van de adviesdiensten, door vereenvoudiging en standaardisering van de adviesstructuur;*
- *verduidelijking van de sturende rol van de rijksoverheid, onder meer door het toevoegen van de fase 'GRIP Rijk' aan de landelijk gehanteerde opschalingsregeling voor die situaties waarbij de rijksoverheid sturing gaat geven op een of meerdere deelaspecten van de crisisaanpak ;*
- *versterking en harmonisering van de regionale crisiscommunicatie, door instellen van een bovenregionale pool en het opstellen van landelijke doelstellingen.*

De Evaluatiecommissie ondersteunt grotendeels de aanbevelingen uit het rapport *Eenheid in verscheidenheid* met betrekking tot bovenregionale samenwerking en beveelt aan de verbetervoorstellen waar nodig ook wettelijk te verankeren. De aanbevelingen uit het genoemde rapport verhelderen de samenwerking bij crises met een bovenregionale betekenis, maar laten de complexiteit van de crisisaanpak intact. Om de complexiteit te verminderen stelt de Evaluatiecommissie voor om zoveel als mogelijk een lokaal, regionaal (veiligheidsregio) en nationaal niveau aan te brengen in de voor het hele land geldende crisisstructuur. Het werken met vele verschillend ingerichte crisiskolommen maakt de crisisaanpak onnodig ingewikkeld[42].

Bovendien geven de rapportages over bovenregionale samenwerking in onvoldoende mate een werkende oplossing voor eenhoofdige gezag bij bovenregionale aangelegenheden. Wie draagt de bestuurlijke verantwoordelijkheid, indien een ramp of crisis een bovenregionaal effect heeft? Een mogelijk alternatief voor de in het rapport *Eenheid in verscheidenheid* gekozen oplossing om altijd een voorzitter van een veiligheidsregio te belasten met de bestuurlijke coördinatie, is een variant waarin de rijksoverheid aanwijst wie in een bepaalde crisissituatie de bestuurlijke verantwoordelijkheid op zich moet nemen. Zolang er nog geen sprake is van een calamiteit die leiding op nationaal niveau ('GRIP RIJK') vergt, kan dat een commissaris van de Koning zijn wanneer er bijvoorbeeld een landsgrensoverschrijdende crisis of ramp ontstaat. De rijksoverheid kan ook een betrokken voorzitter van de veiligheidsregio aanwijzen. De verantwoordelijkheid berust in het laatste geval bij de bronregio. In het eerste geval ligt de verantwoordelijkheid bij de minister.

7.2 **Crisisorganisatie**

De Wet veiligheidsregio's schrijft op lokaal en regionaal niveau een 'overzichtelijke' besluitvormingsstructuur voor: één beleidsteam en één operationeel team. Op nationaal niveau zijn drie teams geformeerd voor bestuurlijke besluitvorming (besluitvormend of adviserend) [43]. Aangezien een zich snel ontwikkelende crisis snelle besluitvorming vergt, is het noodzakelijk dat de nationale crisisstructuur flexibel kan worden ingezet. De landelijke operationele organisaties[44] hebben een adviserende en afstemmende rol. De exacte positie van deze organisaties in het crisisproces vraagt nog enige verduidelijking.

Een ander knelpunt is dat in de crisisbeheersing nog te weinig uniformiteit bestaat wat betreft het gebruik van definities en werkwijzen. Zo wordt in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming een andere definitie van crisisbeheersing gehanteerd dan in de Wet veiligheidsregio's. Dit werkt verwarring in de hand bij het bepalen van het bestuursniveau dat de leiding over de aanpak heeft.

---

[42] Zie voor een beschrijving van de crisiskolommen de publicatie *Bestuurlijke Netwerkkaarten Crisisbeheersing* (juni 2012).
[43] Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, laatstelijk gewijzigd op 26 april 2013, TK 2012-2013, 29 668, nr. 37.
[44] Het Landelijk operationeel coördinatiecentrum (LOCC). De taken van deze organisatie worden in opgeschaalde situatie uitgevoerd door de Landelijke operationele staf (LOS).

Dit is ongewenst; te allen tijde moet zonneklaar en voorspelbaar zijn in welke situatie betrokken organisaties een rol hebben en wie, in welke fase, waarover gaat.
Het zal de duidelijkheid ten goede komen als een strikter onderscheid wordt gehanteerd tussen een crisis en een ramp, waarbij een crisis een aangelegenheid betreft die de nationale veiligheid in gevaar brengt. De bestuurlijke verantwoordelijkheid én leiding in een crisissituatie ligt dan bij de rijksoverheid; de veiligheidsregio volgt[45]. Bij een ramp ligt het zwaartepunt op decentraal niveau met een bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio. Vanuit deze startposities dient een samenhangend stelsel te bestaan waarbij alle niveaus eendrachtig samenwerken. Ook als het opschalingsniveau geen optreden van de rijksoverheid vereist, moeten rijk en de veiligheidsregio de andere echelons ondersteunen. Bijvoorbeeld door expertise en middelen ter beschikking te stellen. De minister van Veiligheid en Justitie moet deze samenwerking en samenhang waarborgen, bijvoorbeeld door de organisatie van de crisisbeheersing – van lokaal tot centraal – vast te leggen in een integrale beleidsregel. Zoals ook aangegeven in hoofdstuk 6 verdient het daarnaast aanbeveling dat de minister van Veiligheid en Justitie zowel verticaal als horizontaal werkende landelijke doelstellingen vaststelt voor de in de jaren daarna door de crisisorganisatie(s) te leveren prestaties en de te verwezenlijken prioriteiten.

Onderdeel van deze beleidsregel en/of landelijke doelstellingen kan zijn dat de multidisciplinaire aspecten van een crisis moeten worden aangepakt volgens eenzelfde wijze, ongeacht de kolom waarin zij zich bevinden. De werkwijze per ministerie kan anders zijn, maar de inbreng in interdepartementale gremia[46] (adviesteam, ICCb, MCCb) en interbestuurlijke overleggen moet wel passen binnen de voor die overleggen afgesproken standaard.

7.3 **Kennis-adviesnetwerken**

De Evaluatiecommissie is gevraagd in te gaan op de door de Onderzoeksraad voor Veiligheid gestelde vraag hoe het gezag van de burgemeester en van de voorzitter van de veiligheidsregio zich verhoudt tot de operationele aansturing van landelijke adviesorganen en meetdiensten, zoals het Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi) en de Milieuongevallendienst.

De Evaluatiecommissie heeft geconstateerd dat op de geschetste onduidelijkheid inmiddels een adequaat antwoord is gegeven in het rapport *Eenheid in verscheidenheid*. Na implementatie van het daarin voorgestelde verbeterplan zal in alle gevallen duidelijk zijn welk bestuurlijke niveau verantwoordelijk is voor de aanpak van een ramp of crisis en is een goede afstemming tussen de besluitvormers en de adviseurs gerealiseerd.

Kort samengevat biedt het rapport Eenheid in verscheidenheid de volgende combinatie van oplossingen:
- *de landelijke kennis-adviesnetwerken staan ter beschikking van het bestuur dat op een bepaald moment verantwoordelijk is voor de aanpak van de crisis (bevoegd gezag);*
- *inzichtelijk wordt gemaakt hoe het kennis-adviesnetwerk kan worden ingeschakeld en wat ervan mag worden verwacht;*
- *behoefte en aanbod worden beter op elkaar afgestemd door introductie van de functie van vraagregisseur. Deze functie wordt binnen de regionale crisisorganisatie geborgd door opname in de opschalings(GRIP)structuur.*
- *Er is tussen de kennis-adviesorganisaties en deze vraagregisseur rechtstreeks contact (via vaste nummers) zonder tussenkomst van anderen of hulpconstructies (zoals de meldkamer). Ook het NCC wordt immer geïnformeerd;*
- *de inhoud van het advies van een kennis-adviesnetwerk mag niet worden vertroebeld door impliciete beleidsmatige of politieke afwegingen;*
- *in geval van een ramp of crisis waarvoor het regionale niveau verantwoordelijk is, neemt het regionaal beleidsteam de besluiten.*

[45] Dit laat onverlet dat de veiligheidsregio een taak kan hebben bij de voorbereiding op de regionale effecten van een (nationale) crisis.
[46] Voor een uitleg van de nationale structuur van crisisbesluitvorming wordt verwezen naar het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Hoewel er nog geen praktijkvoorbeelden zijn over de werking ervan, acht de Evaluatiecommissie deze aanpak vooralsnog afdoende om de gewenste verduidelijking te geven in de verhouding tussen het gezag van de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio ten opzichte van de landelijke adviesorganen en meetdiensten.

7.4 **Informatiepositie rijksoverheid**

Om de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid te kunnen vervullen moeten de ministeries te allen tijde een goede informatiepositie hebben. Vanuit die informatie moet worden ingeschat of:
- behoefte bestaat aan het beschikbaar stellen van expertise en middelen (faciliteren),
- de rijksoverheid behulpzaam moet zijn bij het vinden van de juiste aanpak (richting geven), of
- de rijksoverheid de leiding (op deelaspecten) naar zich toe moet trekken, omdat een crisis zich bevindt op het niveau van aantasting van de nationale veiligheid[47].

Het Nationaal Crisis Centrum (NCC) moet hierbij een centrale positie en actieve, initiatief nemende rol innemen, zodat de informatie tijdig beschikbaar is en de beschikbare informatie en expertise wordt benut in de crisisaanpak. Het NCC faciliteert en monitort de ontwikkelingen en kan op basis daarvan regio's gevraagd en ongevraagd advies en ondersteuning bieden (één-loketfunctie).

Een rijksheer is een speciaal aangewezen functionaris die noodbevoegdheden namens de vakminister kan uitoefenen en een belangrijke verbinding vormt tussen rijk en regio[48]. De Evaluatiecommissie is van mening dat de rijksheer een nuttige rol kan spelen in het (informatie)verkeer tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden, mits hij effectief wordt aangestuurd vanuit de rijksoverheid. De rijksheren functioneren dan als bestuurlijke verbindingsschakel tussen de regio en de rijksoverheid. Om die rol te kunnen vervullen dienen zij een belangrijke informatiepositie te hebben; zij moeten, met ander woorden, weten wat er speelt in het veld en in 'het Haagse'. Aldus zijn zij de ogen en oren van de vakminister in het veld. Anderzijds heeft de veiligheidsregio via hen een korte lijn naar de vakminister.
De Evaluatiecommissie adviseert het aantal thans bestaande rijksheren te beperken tot terreinen waarin de rijksheer een zinvolle functie kan vervullen. Doordat het rijksheerschap op veel terreinen niet is mee geëvolueerd met de ontwikkelingen op het gebied van crisisbeleid, kunnen diverse aangewezen rijksheren in de praktijk niet goed meer functioneren. Daarbij is een heroverweging nodig over de rol van de rijksheer in het nieuwe organisatorische spectrum, aangezien de vorming van de veiligheidsregio's een wezenlijke verandering is sinds de (meeste van de) huidige rijksheren zijn aangewezen[49].

---

[47] In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is vastgelegd wanneer de nationale veiligheid in het geding is. Hiervan is sprake als een of meer vitale belangen van de Nederlandse staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Die vitale belangen zijn:
· Territoriale veiligheid: het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat in brede zin, dan wel de territoriale integriteit in enge zin.
· Economische veiligheid: het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie.
· Ecologische veiligheid: het beschikken over voldoende zelfherstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting.
· Fysieke veiligheid: het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving.
· Sociale en politieke stabiliteit: het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde waarden.
[48] Veel ministeries hebben hun eigen rijksheren. Enkele voorbeelden zijn: de regionale hoofdingenieurdirecteuren van Rijkswaterstaat, de rijkshavenmeesters, de regionale militaire commandanten, de commissarissen van de Koning, de regionale geneeskundige inspecteurs van de volksgezondheid.
[49] Op de rol van de commissaris van de Koning als rijksheer, werd ook ingegaan in paragraaf 7.1 en krijgt verdere aandacht in hoofdstuk 8.

8. Toezicht

Uit met name het rapport de Staat van de Rampenbestrijding 2013 blijkt dat op veel prestaties van de rampenbestrijding en crisisbeheersing nog verbetermogelijkheden zijn. De Evaluatiecommissie betwijfelt of het toezicht op de prestaties van de veiligheidsregio's – en andere organisaties die een rol hebben bij de rampenbestrijding of crisisbeheersing – voldoende adequaat is vormgegeven. De Wet veiligheidsregio's voorziet daarbij onder meer in een rol voor de commissaris van de Koning. Het valt de Evaluatiecommissie op dat de commissaris van de Koning in deze rol nauwelijks door de minister van Veiligheid en Justitie wordt benut. De contacten van de commissaris van de Koning met de (regionale bestuurders van de) veiligheidsregio hebben een hogere frequentie dan het toezicht dat namens de minister wordt uitgevoerd door de Inspectie Veiligheid en Justitie. De commissaris van de Koning zal doorgaans sneller zicht hebben op achterblijvende prestaties van de veiligheidsregio en kan zijn bestuurlijke invloed aanwenden om verbeteringen door te voeren. De Evaluatiecommissie adviseert dan ook de commissaris van de Koning beter in te zetten voor het verbeteren van de prestaties van de veiligheidsregio's en diens samenwerkingspartners.

Ook de minister van Veiligheid en Justitie moet beschikken over een solide toezichtsysteem en over interventiebevoegdheden, voor het geval de regionale besturen in gebreke blijven ten aanzien van de wettelijke prestatienormen en de landelijk vastgestelde doelstellingen. De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt namens de minister toezicht op de naleving van de wet. Uit gesprekken en andere bronnen blijkt dat de indruk bestaat dat de Inspectie zich te veel richt op naleving van wettelijke prestatienormen en te weinig op het feitelijke functioneren van de regio. Met het huidige stelsel van regelgeving kan de Inspectie ook niet veel anders. Echter, een omzetting van de wettelijke normen van proces van handelingsnormen naar resultaatsnormen, zoals voorgesteld door de Evaluatiecommissie[50], zou ook het toezicht een ander karakter geven. Het huidige *'compliance'*-toezicht[51] zal dan moeten worden omgevormd tot toezicht op de prestaties van de veiligheidsregio's. Dat betekent dat de Inspectie zich meer gaat toeleggen op kwalitatieve toetsing van plannen en risicoanalyses. Daarbij kan de Inspectie rekening houden met de regiospecifieke kenmerken.

Het verdient voorts aanbeveling dat de Inspectie met een handhavingsstrategie gaat werken. De ultieme sanctie van het niet-naleven van wet- en regelgeving is de ministeriële aanwijzing. Een effectieve handhavingsstrategie is gebaseerd op het principe van de toezichtsladder: fasen van toenemende intensivering van toezicht gepaard met verschillende interventies. De Inspectie beschikt momenteel al over de mogelijkheid om aanbevelingen te doen. De Evaluatiecommissie stelt voor de aanbeveling een meer dwingend karakter te geven, door te verlangen dat de regio naar aanleiding daarvan een verbeterplan opstelt. Als na toetsing door de Inspectie het resultaat te wensen overlaat, bij herhaling van fouten of als de uitvoering van een kerntaak niet op orde is, dan kan de veiligheidsregio onder verscherpt toezicht worden geplaatst of een waarschuwing krijgen.
Wanneer de opvolging van de inspectie-aanwijzing niet (of niet op tijd) gebeurt, volgt een bestuurlijk gesprek, zo nodig begeleid door een ministeriële aanwijzing. Hierbij dient opgemerkt dat een toezichtsladder alleen dan geloofwaardig is, indien ook de dreiging met de uiteindelijke sanctie, de aanwijzing, geloofwaardig is. De aanwijzing dient daarom als een reëel instrument in het verkeer tussen de minister en de veiligheidsregio te zijn in plaats van een ultimum remedium – zoals ook de wet Revitalisering Interbestuurlijk Toezicht wil.

---

[50] Zie paragraaf 5.2, waarin is voorgesteld de wettelijke normen om te vormen tot een meer effectgerichte sturing.
[51] *Compliance* is het begrip waarmee wordt aangeduid dat een persoon of organisatie werkt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving.

Overigens verdient het aanbeveling dat de Inspectie niet alleen de minister en commissarissen van de Koning, maar ook de gemeenteraden steeds over zijn bevindingen informeert. Deze bevindingen kunnen belangrijke informatie zijn voor het verantwoordingsdebat dat telkenjare in de gemeenteraad gevoerd dient te worden.

De Wet veiligheidsregio's maakt thans niet duidelijk onder welke inspectie de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) valt: de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVJ) is leidend, maar ook de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) kan hierin een rol vervullen, namelijk als de GHOR als zorginstelling wordt beschouwd (en dat is die slechts in beperkte zin). Dit speelt met name bij evenementen. Verhelderd moet worden welke inspectie dit toezicht uitoefent. De Evaluatiecommissie stelt voor om een convenant tussen de twee inspecties af te sluiten waarin helder wordt omschreven over welke diensten in de regio iedere inspectie gaat.

Instellingsbesluit

Staatscourant 2012 nr. 10848 6 juni 2012

Regeling van 24 mei 2012 tot instelling en benoeming van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing

De Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges en artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluiten:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder
a. commissie: de commissie, bedoeld in artikel 2;
b. de minister: de Minister van Veiligheid en Justitie.

Artikel 2

1. Er is een Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

2. De commissie heeft tot taak een integraal advies uit te brengen over de werking van de Wet veiligheidsregio's en over het brede Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheer-sing. Het eindrapport van de commissie omvat in ieder geval een advies over de eisen waaraan de Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing nu en in de nabije toekomst moeten voldoen en voorstellen voor de verbetering van het huidige stelsel.

Artikel 3

Tot leden van de commissie worden benoemd:
– Mr. R.J. Hoekstra, tevens voorzitter;
– Generaal b.d. D.L. Berlijn;
– Prof. dr. J. de Ridder;
– Prof. dr. J. de Vries;
– Ir. drs. H. Smits.

Artikel 4

1. De voorzitter en de leden van de commissie, voor zover niet vallend onder de uitzondering van artikel 2, derde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, ontvangen per vergadering een vergoeding.

2. De vergoeding per vergadering van de leden van de commissie bedraagt 3% van het maximum van salarisschaal 18 van de bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.

3. De vergoeding per vergadering van de voorzitter van de commissie bedraagt 130% van de hoogte van de vergoeding per vergadering die aan de andere leden van de commissie is toegekend.

Artikel 5

1. De commissie streeft er naar haar eindrapport vóór 1 juli 2013 aan de minister aan te bieden.

2. Na het uitbrengen van het advies is de commissie opgeheven.

Artikel 6

1. De commissie draagt zo spoedig mogelijk na de beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

2. Een ieder die betrokken is of is geweest bij de werkzaamheden van de commissie en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplicht of uit zijn taak bij deze werkzaamheden de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

Artikel 7

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 januari 2014.

Artikel 8

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling instelling Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.W.E. Spies

TOELICHTING

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft in zijn reactie naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011 (TK 2011–2012, 26 956, nr. 116) aangekondigd de aanbeveling om een onafhankelijke commissie in te stellen, over te nemen. De commissie heeft als opdracht een integraal advies uit te brengen over de Wet veiligheidsregio's en het brede Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De commissie zal hierbij de gehele veiligheidsketen in ogenschouw nemen, van proactie tot en met nazorg. Zij zal zich bij de totstandkoming van haar advies onder meer baseren op het evaluatierapport van de Wet veiligheidsregio's van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, de Staat van de rampenbestrijding van de Inspectie Veiligheid en Justitie, evaluaties van rampen en crises, waaronder het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid over de brand bij Chemie-Pack, evaluaties van nationale oefeningen en overige relevante adviezen. Het advies van de commissie zal de afzonderlijke deelrapporten overstijgen. Met dit instellingsbesluit wordt de commissie, belast met de totstandkoming van dit advies, formeel ingesteld.

De taak van de commissie is omschreven in artikel 2 van de regeling. Haar taak omvat het stellen van eisen waaraan de Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing nu en in de nabije toekomst moet voldoen, mede gegeven de maatschappelijke, technologische, politieke, economische en internationale ontwikkelingen. Vervolgens behoort het tot de taak van de commissie om op basis van die eisen een sterkte-zwakte analyse uit te voeren omtrent het huidige stelsel. De commissie zal voorstellen doen voor de verbetering van het stelsel, waarbij de voor- en nadelen van de verschillende oplossingsrichtingen worden geschetst.
Onderdeel van de opdracht van de commissie is het uitvoeren van een (deel)onderzoek naar het stelsel van de crisisbeheersing. De commissie zal daarbij ingaan op de door de Onderzoeksraad gestelde vragen hoe het gezag van de burgemeester en voorzitter veiligheidsregio zich verhoudt tot:

– de taken en bevoegdheden van ministers (zowel de algemeen-bestuurlijke, als functionele kolom) die betrokken zijn bij het incident en
– de operationele aansturing van landelijke adviesorganen en meetdiensten zoals het Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi) en de Milieuongevallendienst.

Bij de samenstelling is gezocht naar personen die elkaar aanvullen in hun professionele achtergrond, kennis en ervaring en een autoriteit zijn binnen hun vakgebied. De commissie kan in aanvulling op de binnen de commissie beschikbare kennis, specialistische kennis op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwenden, indien dat voor de uitvoering van de werkzaamheden noodzakelijk is.

De commissie wordt bij haar werkzaamheden ondersteund door een secretariaat. Voor haar werkzaamheden voor de commissie is zij uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de commissie. Tot de taken van het secretariaat behoren onder andere; het onder verantwoordelijkheid van de commissie opstellen van voorstellen, nota's en verslagen en het in overleg met de voorzitter voorbereiden van de vergaderingen van de commissie. De desbetreffende informatie wordt uitsluitend aan de minister verstrekt.

De commissie zal bij de totstandkoming van haar advies de verschillende betrokkenen op het gebied van de Wet veiligheidsregio, de rampenbestrijding en crisisbeheersing op enigerlei wijze in de gelegenheid stellen hun inbreng in het advies te leveren. De regeling treedt zo spoedig mogelijk inwerking. De commissie streeft er naar haar eindrapport vóór 1 juli 2013 aan de minister aan te bieden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.W.E. Spies

Bijlage 2

Evaluatieonderzoek Wet veiligheidsregio's

in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF)

Samenvatting

De beleidstheorie en de wet

- De beleidstheorie onder de Wvr leunt op vijf categorieën van maatregelen:
  - Bestuurlijke aansturing – verlengd lokaal bestuur per regio, bestuurlijke verantwoordelijkheid voor voorbereiding op rampen en crises, eenhoofdig bovenlokaal gezag tijdens rampen en crises en sturing op de meldkamer;
  - Schaalgrootte – opschaling naar 25 regio's en congruentie van alle hulpverleningsdiensten met de schaal van de politie;
  - Organisatie – eisen aan de verschillende kolommen, de meldkamer en de samenwerking met crisispartners;
  - Uitvoering – minimumeisen aan de wijze waarop de hoofdstructuur voor de rampenbestrijding functioneert;
  - Nationale aspecten – toezicht voor het borgen van publieke belangen en vormgeving van de stelselverantwoordelijkheid van de minister.

- In de beleidstheorie en de wet zijn diverse dilemma's, spanningen en inconsistenties zichtbaar:
  - Het is onhelder wat onder 'de veiligheidsregio' moet worden verstaan: een staande uitvoeringsorganisatie, een multidisciplinair samenwerkingsverband of beide. De wet biedt ruimte voor verschillende interpretaties.
  - De wet kiest in naam voor 'verlengd lokaal bestuur' (samenwerking door gemeenten via gemeenschappelijke regelingen), maar legt belangrijke vormvoorschriften dwingend op.
  - De wet geeft op veel onderdelen ruimte voor maatwerk en keuzevrijheid en legt op andere terreinen gedetailleerde normen en bepalingen vast, zonder dat altijd duidelijk is op grond waarvan die verschillen tot stand zijn gekomen.
  - Veiligheidsregio's zijn vormgegeven op de schaal van de politieregio's omwille van een nauwe afstemming tussen de hulpverleningsdiensten en een congruente bestuurlijke aansturing. In de wet is een aantal waarborgen opgenomen om die afstemming te realiseren, maar de wetgever heeft niet gekozen voor integratie van besturen.
  - De wet is in theorie ook gericht op beheersing van crises, maar richt zich vooral op 'klassieke' rampen binnen het domein van de hulpverleningsdiensten.
  - De Wvr geeft weinig houvast voor de verantwoordelijkheden op bovenregionaal en nationaal niveau.

- Sinds de inwerkingtreding van de Wvr hebben diverse beleidsmatige ontwikkelingen plaatsgevonden. Een belangrijk deel daarvan kan worden beschouwd als congruent met de Wvr en de onderliggende beleidstheorie, zoals de ontwikkeling van het IFV en de uitwerking van normen voor bevolkingszorg en bovenregionale samenwerking. Voornemens tot congruentie van de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD's) en de oprichting van bovengemeentelijke omgevingsdiensten sluiten in hoofdlijnen aan bij de beleidstheorie van de veiligheidsregio's. Er zijn echter ook ontwikkelingen zichtbaar die niet congruent zijn aan de oorspronkelijke bedoelingen van de Wvr. Het gaat dan met name om de opschaling van de politie naar tien regionale eenheden (waardoor de aanvankelijk beoogde congruentie van hulpverleningsdiensten en besturen in 25 regio's niet meer bestaat) en de inrichting van een landelijke meldkamerorganisatie.

Conclusies per thema - functioneren van en ervaringen met de Wvr
Operationeel presteren

- Door de korte periode sinds de inwerkingtreding van de wet en beperkte empirie is het te vroeg om te concluderen in hoeverre Nederland met de Wvr beter in staat is grootschalige rampen en crises het hoofd te bieden.

- Uit de 'Staat van de Rampenbestrijding' wordt wel zichtbaar dat er in het algemeen een vooruitgang zichtbaar is in de kwaliteit van de voorbereiding op rampen en crises. Tegelijk constateert de Inspectie dat geen van de veiligheidsregio's voldoet aan alle minimumeisen uit wet.

- Evaluaties van incidenten tonen daarnaast aan dat ook in het feitelijk reageren op rampen en crises nog veel valt te verbeteren. Terugkerende knelpunten zijn onder andere: opschaling, informatiemanagement, het functioneren van de meldkamer, de slachtofferregistratie en de (crisis)communicatie.

- De inspectieresultaten en de bevindingen naar aanleiding van incidenten laten zien dat er sprake is van een 'mismatch' tussen de eisen die de wet stelt en de feitelijke knelpunten bij het multidisciplinair optreden in ramp- en crisissituaties. Sommige knelpunten (bijvoorbeeld de aansluiting met het landelijke niveau) worden niet of nauwelijks in de wet benoemd. Op andere onderdelen valt op dat het detailniveau van de eisen sterk verschilt (soms heel globaal, zoals bij slachtofferregistratie, soms erg precies, zoals bij de samenstelling van beleids- of operationele teams), zonder dat die verschillen zijn terug te voeren op gesignaleerde knelpunten in de operatie. In het algemeen valt op dat er nog veel winst is te behalen in het feitelijk handelen in de voorgeschreven hoofdstructuur.

- Op grond van de evaluaties van rampen en crises is het daarom de vraag of het naleven van de huidige wettelijke vereisten voldoende basis biedt voor een adequate rampen- en crisisorganisatie.

Bestuurlijke aansturing

- De in de Wvr gekozen vorm van verlengd lokaal bestuur dient verschillende doelen. Het beeld of deze doelen bereikt zijn, verschilt. Tussen de veiligheidsregio's bestaan grote verschillen in de manier waarop het bestuur functioneert. Daarbij speelt een rol dat het onderwerp rampenbestrijding en crisisbeheersing door burgemeesters weinig aandacht krijgt en zeker minder prominent is dan het domein openbare orde en veiligheid. Het bestuur van de veiligheidsregio lijkt voldoende geëquipeerd om leiding te kunnen geven aan de organisatie van de veiligheidsregio. Via het bestuur leren burgemeesters elkaar kennen – wat belangrijk is, omdat persoonlijke contacten tijdens rampen en crises van groot belang zijn.

- Er zijn sterke aanwijzingen dat het eenhoofdige gezag in de vorm van de burgemeester die voorzitter is van de veiligheidsregio bijdraagt aan daadkrachtig en adequaat handelen als het noodzakelijk is. Er is brede consensus over de noodzaak om dit eenhoofdige gezag en de doorzettingsmacht bij de voorzitter van de veiligheidsregio te beleggen.

- Als er ook andere ketens dan de hulpverleningsdiensten betrokken moeten worden, voldoet de opschalingsstructuur minder goed. Het meest zichtbaar is dat in de verhouding tot de openbare orde-kolom: de wet verplicht bij opschaling tot een Regionaal Beleidsteam (RBT), terwijl dat niet in alle gevallen noodzakelijk is en het onvoldoende duidelijk is hoe het RBT zich dan verhoudt tot de gezagsdriehoek van burgemeester, politie en Openbaar Ministerie.

- De lokale democratische legitimatie voor de veiligheidsregio is uiterst beperkt. Veiligheidsregio's spannen zich in om gemeenteraden te betrekken bij de discussie over de prioriteiten en het beleid van de regio, maar de afstand blijkt in de praktijk toch te groot om voor stevige democratische controle te kunnen zorgen. De burgemeester legt vaak hooguit één of enkele keren per jaar verantwoording af over zijn rol in de veiligheidsregio.

- De wet voorziet in een planvormingscyclus, met het risicoprofiel en het beleidsplan als de instrumenten voor het beleid van de veiligheidsregio en de aansturing of beïnvloeding daarvan door gemeenteraden. Deze cyclus is een vooruitgang ten opzichte van het eerder bestaande instrumentarium, dat een grotere mate van administratieve lasten met zich meebracht. De ervaringen met het risicoprofiel als instrument voor democratische afstemming zijn weinig bemoedigend; het instrument wordt ervaren als erg technocratisch. Over het beleidsplan wordt in het algemeen positiever geoordeeld.

- Omdat de wet de regio-indeling en samenstelling van het bestuur voorschrijft, heeft de gemeenteraad alleen het recht van begroting als feitelijk machtsmiddel in handen. Ondanks dat de Wvr formeel wel ruimte biedt om eigen beleid te maken (door invloed uit te oefenen in de planvorming en door eigen afwegingen te maken ten aanzien van landelijke uitvoeringsnormen), wordt op lokaal niveau nauwelijks beleidsruimte ervaren.

- Hoewel de relatie tussen gemeenten en veiligheidsregio in de huidige constructie erg beperkt is, is ze niet zonder betekenis. Het feit dat veiligheidsregio's hun beleid moeten voorhouden aan en afstemmen op gemeenten, dwingt veiligheidsregio's om een relatie met gemeenten te blijven onderhouden; zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het huidige model stimuleert veiligheidsregio’s om een actief netwerk te blijven onderhouden met de gemeenten in het algemeen en de lokale brandweerkorpsen in het bijzonder.

- In de Wvr ontbreekt het aan maatregelen die de bestuurlijke aansturing en verantwoordelijkheden beschrijven bij een ramp of crisis die de grenzen van de regio overstijgt. Dit gebrek leidt in de praktijk tot grote risico’s in het functioneren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de warme fase. De adviezen van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking vormen een noodzakelijke aanvulling op het bestaande instrumentarium.

Schaalgrootte

- Met de invoering van de Wvr is de schaal van de veiligheidsregio vastgelegd op het regioniveau van de voormalige politiekorpsen. Deze keuze voor dit schaalniveau heeft – in combinatie met andere maatregelen – geleid tot kwaliteitsverbetering, een vergroting van de expertise, versterking van operationele slagkracht en vergroting van de effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

- Met de vorming van de politie-eenheden is de beheersverantwoordelijkheid voor de politie op een nationaal niveau belegd. De gezagslijnen van de burgemeester zijn ongewijzigd gebleven. Intensieve samenwerking tussen politie, brandweer, GHOR en gemeenten is nog steeds uitgangspunt van de Wvr. De diverse waarborgen die hiertoe in de Wvr zijn opgenomen, zoals territoriale congruentie aan de buitengrenzen, afstemming van planvorming (beleidsplan/crisisplan), personele unie tussen voorzitter veiligheidsregio en korpsbeheerder / bestuur veiligheidsregio en regionaal college, afsluiten van samenwerkingsconvenanten), zijn met de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 aangepast aan de nieuwe situatie. Die situatie bestaat nog te kort om een oordeel te geven wat de gevolgen zijn. Wel constateert de Inspectie in de 'Staat van de Rampenbestrijding’ dat duidelijk is dat de politie de komende tijd vooral bezig zal zijn met de vorming van de Nationale Politie en de organisatorische en andere consequenties die dat zal hebben voor de eigen politieorganisatie. De Inspectie benoemt als risico dat er minder tijd zal zijn om diepgaand na te denken hoe in de toekomst de politionele taak bij de crisisbeheersing vorm zou moeten krijgen.

- Doordat de politieorganisatie is opgeschaald naar tien regio’s, komt de vraag op of veiligheidsregio’s niet op dat schaalniveau zouden moeten georganiseerd. Het onderzoek geeft daar geen aanleiding toe: de veiligheidsregio’s zijn nog volop bezig met het ontwikkelen van hun organisatie, werkprocessen en netwerken. Verdere opschaling op dit moment zou dat proces kunnen verstoren.

- Ten aanzien van de geneeskundige hulp is congruentie met de GGD-regio’s bereikt. Complicerend aan de samenwerking met het zorgveld is de relatie tussen de GHOR en de Regionale Overleggen voor Acute Zorg (ROAZ).

- Voor de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) geldt dat deze nog te zeer in ontwikkeling zijn en dat de samenwerking met de veiligheidsregio nog te veel onduidelijkheden bevat, bijvoorbeeld in hoeverre congruentie wordt gerealiseerd, om te kunnen spreken van (potentiële) kwaliteitsverbeteringen door het functioneren op een bovenlokale schaal.

- Buiten de hulpverleningsdiensten bestaan veel organisaties die belangrijke functies vervullen bij het bestrijden van rampen, maar waarmee congruentie niet bestaat en ook niet gemakkelijk kan worden gerealiseerd (denk aan bijvoorbeeld de waterschappen of Defensie). Voor deze partijen is de opschaling naar 25 regio's een vooruitgang ten opzichte van de oude situatie waarin zij met individuele gemeenten afspraken moesten maken. De praktijk laat echter ook zien dat de samenwerking met partijen die op een andere schaal opereren niet vanzelfsprekend van de grond komt.

Organisatie

- De Wvr stelt slechts op een aantal onderdelen eisen aan de inrichting van de organisatie van de veiligheidsregio. Dit heeft ertoe geleid dat er een verscheidenheid aan organisatievormen is ontstaan. Er zijn verschillen in takenpakket, omvang en inrichting van de organisatie, de beleidsmatige invulling van de taken, de inrichting van de multidisciplinaire samenwerking, de managementstructuur en de relatie met gemeenten. Deze verschillen in inrichting komen voort uit bestuurlijke afwegingen op regionaal niveau.

- Over het algemeen zijn de actoren op regionaal niveau tevreden over het functioneren van de verschillende organisatievormen. De vormvrijheid heeft ertoe geleid dat in iedere regio een eigen afweging heeft plaatsgevonden over de optimale inrichting van de veiligheidsorganisatie, zonder dat dat heeft geleid tot onherkenbare of onverdedigbare organisatievormen.

- Anders is het gesteld wanneer die verschillen doorwerken in de operationele fase. Tijdens rampen en crises kunnen verschillen in de organisatie (bijvoorbeeld in verantwoordelijkheidsverdeling) een beletsel vormen voor de samenwerking met en tussen veiligheidsregio’s, met name omdat kostbare tijd verloren gaat met het leren kennen van elkaars organisatie. Op dit punt is meer eenheid van doctrine noodzakelijk.

- De regionalisering van de brandweer heeft gunstige effecten gehad op de verbetering in de geoefendheid van het personeel. Van een (gevreesde) zichtbare teruggang in het aantal brandweervrijwilligers is geen sprake. Wel is er sprake van een toename van het niet-operationeel personeel.

- Door de directeur GHOR tevens directeur Publieke Gezondheid te laten zijn van de GGD is diens positie versterkt en kan een betere operationele afstemming van de werkprocessen van veiligheidsregio, GGD en GHOR tot stand gebracht worden. Dat de samenhang tussen GGD en veiligheidsregio op verschillende manieren juridisch vorm wordt gegeven, lijkt in de praktijk geen knelpunt op te leveren.

- De organisatie van gemeentelijke taken krijgt in de Wvr onvoldoende aandacht. Met name de gemeentelijke functionarissen hebben onvoldoende (wettelijke) positie. Bovendien knelt dat deze taak in het overgrote deel van de regio’s is belegd bij gemeentesecretarissen die deze functie als neventaak hebben.

- Uitgangspunt van de Wvr is het toegroeien naar één multidisciplinaire meldkamer onder bestuurlijke regie van de veiligheidsregio. Gelet op de ontwikkeling in het meldkamerdomein is dat geen haalbare en werkbare optie meer. Er wordt op dit moment gewerkt aan een transitieakkoord voor de komende periode. Het denken over de positie van de meldkamer en de rol van de centralist is, zowel voor mono- als multidisciplinaire processen, nog volop in ontwikkeling.

- De organisatie van de samenwerking tussen vitale crisispartners en veiligheidsregio’s vordert gestaag, al moet gezegd worden dat die samenwerking vooralsnog vooral op papier vorm krijgt. De vorm die de Wvr hierbij kiest – geen afgedwongen samenwerking maar het geven van verantwoordelijkheid aan de

veiligheidsregio om deze vorm te geven – is voldoende verplichtend om de samenwerking te bevorderen.

Uitvoering

- Om tot een goede uitvoering van de brandweerzorg en rampenbestrijding en crisisbeheersing te komen, definieert de wet normen die moeten worden nageleefd, om 'een uniform minimumniveau van veiligheid en van basiszorg te bieden' (aldus de Memorie van Toelichting). De minimumeisen uit de wet hebben voornamelijk betrekking op inputeisen aan de organisatorische inrichting van de rampenbestrijding; met de Inspectie is te constateren dat prestatie-eisen (in termen van te bereiken resultaten) aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing nagenoeg ontbreken. Bovendien is – als gevolg van de integratie van de brandweerwet in de Wvr - sprake van onevenwichtig veel aandacht voor de brandweer. Hoewel het buiten het bestek van deze evaluatie valt om een diepgaand beeld te schetsen van deze (monodisciplinaire) kolom, kan geconstateerd worden dat er weinig beeld is van de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de brandweerzorg.
- De eisen aan de hoofdstructuur en de daarbij behorende opkomsttijden uit het Besluit veiligheidsregio's zijn te specifiek gericht op een klassieke ramp waarin de brandweer een centrale rol speelt. De wijze waarop de opkomstnormen in de wet zijn opgenomen, is te eendimensionaal. Ze worden – zo concludeert ook de Inspectie – te zeer behandeld als de cruciale prestatie-indicator.

- De eisen aan de vakbekwaamheid uit het Besluit personeel veiligheidsregio's bieden een goede basis voor de kwalificaties van het personeel van de veiligheidsregio, maar functioneren in de praktijk niet zoals gewenst als gevolg van de gekozen manier van beschrijven. Het opstellen van kwalificatieprofielen voor beleidsfuncties heeft weinig tot geen meerwaarde.

- De opschalingsstructuur werkt in het algemeen goed voor het domein van rampenbestrijding. De verplichte hoofdstructuur is echter te inflexibel waar het gaat om het verplichten van de aanwezigheid van de genoemde functionarissen. In de praktijk bestaat er ruimte voor interpretatie over het moment van opschaling, maar wettelijke aanscherping daarvan lijkt daarvoor niet de aangewezen oplossing.

- De formele route van opschaling via de minister, die de bijstandverlening dient te formaliseren, verloopt in het algemeen goed. In een crisissituatie wordt er soms direct gehandeld en wordt de opschaling achteraf geformaliseerd, om zo de toerekening van kosten te kunnen afhandelen. In de praktijk levert dat geen problemen op.

- De rol met betrekking tot de risico- en crisiscommunicatie en de adviesfunctie van de veiligheidsregio's is in de afgelopen jaren nog onvoldoende van de grond gekomen. Eén van de oorzaken hiervan is dat de wettelijke taken op dit terrein niet eenduidig aan de Wvr zijn toegedeeld. Uit de analyse van de aanbevelingen behorend bij de evaluatie van de bestrijding van rampen blijkt dat er regels ten aanzien van slachtofferregistratie ontbreken.

- De wet heeft naast het formuleren van minimumeisen als uitgangspunt dat de veiligheidsregio's zelf op een goede wijze verdere invulling geven aan deze regels, door ze aan de eigen situatie aan te passen en zo aan het gewenste veiligheidsniveau te bouwen. Parallel aan het verbeteren ten opzichte van de minimumeisen is in de afgelopen jaren gewerkt aan het formuleren van normen, eisen, standaarden en instrumenten; zowel binnen veiligheidsregio's, als in landelijke structuren. Dat zijn ontwikkelingen die een positieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar tegelijkertijd is zichtbaar dat de ontwikkelingen worden belemmerd door steeds terugkerende vragen over de mate waarin professionele normen (soms ook aangeduid als 'zachte regelgeving') bestuurlijk zijn afgewogen, democratisch zijn gelegitimeerd, voldoende afdwingbaar zijn en wie voor de financiële consequenties opdraait. De ontwikkeling van veiligheidsregio's is gebaat bij een helderder verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en Rijk.

Financiering

- Veiligheidsregio's worden grotendeels lokaal en voor een klein deel landelijk gefinancierd. De verhouding tussen lokale en landelijke financiering is echter niet in balans met de mate waarin de

veiligheidsregio's worden gestuurd door lokale dan wel landelijke verplichtingen: in de praktijk worden taken, beleid en uitvoering van veiligheidsregio's grotendeels geregeerd door landelijk beleid. De hybride financieringsstructuur knelt met name bij onderwerpen die vragen om landelijke coördinatie (bijvoorbeeld op het terrein van de informatievoorziening), maar lokaal moeten worden gefinancierd.

- De uitgaven van gemeenten en het Rijk aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn de afgelopen jaren fors gestegen; over de loop van de laatste tien jaar gaat het om een ruime verdubbeling van de uitgaven. Een belangrijk deel van de stijging houdt verband met ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van gemeenten (de belangrijkste financiers) liggen, waaronder cao-afspraken. Daarnaast zijn de kosten voor personeel gestegen. Onderdeel van die kostenstijging is een toename van het aandeel van beheers- en beleidsmatig personeel.

- In hoeverre de feitelijke kostenontwikkeling van de afgelopen jaren onvermijdelijk (dat wil zeggen dwingend volgend uit externe ontwikkelingen) was, dan wel samenhangt met een evenredige toename van de effectiviteit, is niet vast te stellen.[52]

- Rijksoverheid én gemeenten hebben slechts beperkt grip op de groei van uitgaven in dit domein. Op landelijk niveau ontbreekt het aan inzicht en wordt slechts beperkt invulling gegeven aan monitoring en sturing op uitgaven. Gemeenten (c.q. gemeenteraden) ervaren weinig ruimte om de kosten te beïnvloeden; enerzijds omdat zij (niet geheel ten onrechte) de indruk hebben dat het werk van de veiligheidsregio's vooral wordt bepaald door landelijk beleid, anderzijds vanwege de gemeenschappelijke aansturing van de regio's.

Nationale aspecten

- De minister van VenJ is verantwoordelijk voor het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Naar aanleiding van de brand in Moerdijk is op voorstel van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking een Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) Rijk ontwikkeld. De adviezen over de opschaling zijn inmiddels doorgevoerd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).

- De minister kan op grond van de Wvr landelijke doelstellingen opleggen, maar daarvan is (in lijn met gedane toezeggingen) sinds de inwerkingtreding van de Wvr geen gebruik gemaakt. Er is op dit moment geen overkoepelende beleidsagenda vanuit het Rijk. Wel wordt gestuurd op de verbetering van de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, via onder andere de instelling van het IFV, versterking van het brandweeronderwijs, bovenregionale samenwerking, expertregio's, vitale sectoren en de samenwerking met Defensie. Daarnaast worden er sinds 2012 gezamenlijke prioriteiten met het Veiligheidsberaad vastgesteld.

- De verantwoordelijkheid voor crises buiten het domein van fysieke veiligheid is belegd bij de vakdepartementen en daardoor opgesplitst. Het is voor de veiligheidsregio's ingewikkeld om te weten wie voor hen het aanspreekpunt is; binnen de departementen zijn veiligheidsregio's nog onvoldoende in beeld. Daarnaast is het probleem van 'schurende ketens' zichtbaar, waarmee geduid wordt op spanning en/of overlap tussen de bevoegdheden van de algemene kolom (waar de veiligheidsregio deel van uit maakt) met die van autoriteiten uit de functionele kolommen (ten aanzien van bijvoorbeeld water, energie of transport). Om die spanning te overbruggen, beschikt de minister over Rijksheren (waaronder de Commissaris van de Koning (CvdK)), maar deze spelen een beperkte rol in de huidige crisisbeheersingsorganisatie.

- De CvdK kan een rol vervullen naar de veiligheidsregio's, bijvoorbeeld door samenwerking tussen gemeenten te stimuleren, en op grond van zijn kennis van de verhoudingen tussen de gemeenten de vinger aan de pols houden over de gemeentelijke samenwerking. Of dat model werkt en meerwaarde

[52] Het valt buiten het kader van deze evaluatie om een oordeel te vellen over de feitelijke doelmatigheid van uitgaven, anders dan de constatering dat dat oordeel op dit ogenblik niet mogelijk is. Vanuit de Algemene Rekenkamer is een onderzoek gestart naar de doelmatigheid van de uitgaven van de veiligheidsregio's.

biedt, is sterk afhankelijk van de verhoudingen tussen gemeenten, regio's en CvdK. In de veiligheidsregio's die opereren op de schaal van de provincie is de kans op overlap in activiteiten tussen CvdK en voorzitter van de veiligheidsregio groot. De rol van de CvdK verschilt sterk per provincie. Vanuit het Rijk wordt beperkt gestuurd op de inzet van de CvdK en er is slechts beperkt draagvlak bij gemeenten en regio's voor de wijze waarop de rol is belegd.

- Om zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken, heeft de minister van VenJ de beschikking over de Inspectie VenJ. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio's met het wettelijk kader als uitgangspunt. De knelpunten rond de dekkendheid en het detailniveau van de regels (zie hiervoor), doen zich dan voelen. De Inspectie heeft daarnaast op grond van haar tweedelijns rol uitsluitend de bevoegdheid om te rapporteren, en kan deze niet – zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bijvoorbeeld wel kan – sanctioneren met behulp van instrumenten zoals waarschuwingen en verscherpt toezicht. De minister kan wel ingrijpen op grond van taakverwaarlozing, maar dit wordt als een (te) zwaar instrument beschouwd en om die reden weinig ingezet.

- Om de landelijke coördinatie ook *bottom up* vorm te geven, is het Veiligheidsberaad opgericht. De ervaringen met het Veiligheidsberaad lopen nogal uiteen. Vanuit het Rijk is er behoefte aan een partner waarmee bindende afspraken zijn te maken, maar die rol kan het beraad niet waarmaken; vooral als gevolg van de beperkte democratische legitimatie van de voorzitters. Het beraad lijkt vooral meerwaarde te hebben als platform om bestuurlijk draagvlak te geven aan de professionals uit het veld.

- In dit licht is ook de oprichting van het IFV te beoordelen. Van het IFV wordt verwacht dat het een leidende rol kan spelen in de doorontwikkeling van het domein. In hoeverre het IFV daarin slaagt, is op dit ogenblik niet te voorzien.

Hoofdconclusies

- De maatregelen van de Wet veiligheidsregio's zijn pas kort formeel in werking en veiligheidsregio's zijn zelf nog volop in ontwikkeling. Bovendien vinden in de directe omgeving belangrijke stelselwijzigingen plaats waarvan de effecten nog niet zijn in te schatten, en die tevens als gevolg hebben dat de oorspronkelijke beleidstheorie niet meer passend is. Het is dus in veel opzichten te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de effecten van de Wet veiligheidsregio's. Desalniettemin kunnen op grond van de ontwikkelingen tot nu toe wel degelijk conclusies worden getrokken over de wijze waarop de veiligheidsregio's zich ontwikkelen.

- De belangrijkste meerwaarde van de Wvr ligt in het neerleggen van bevoegdheden en doorzettingsmacht en in het definiëren van een bovengemeentelijke schaal. Daarmee zijn prikkels voor verbetering gecreëerd en is de mogelijkheid ontstaan om op een hoger dan gemeentelijk niveau te werken aan een kwalitatief betere voorbereiding. Veiligheidsregio's zijn inmiddels een onomstreden antwoord op de behoefte aan een betere voorbereiding op en een bestrijding van rampen die dusdanig groot van omvang zijn dat ze bovenlokaal om aansturing, expertise en bijstand vragen. De Wvr maakt bovendien duidelijk hoe de rampenbestrijdingsorganisatie functioneert en waar nog verbetering nodig is. Ten opzichte van de situatie vóór de komst van de veiligheidsregio's zijn dat grote verbeteringen.

- De Wvr heeft het meeste impact bij het verbeteren van de kwaliteit van de (voorbereiding op) klassieke rampenbestrijding. Het instrumentarium van de Wvr is daarop het meest toegesneden. Op de twee andere dossiers waarvoor de Wvr een antwoord wilde zijn – betere (aansturing van de) brandweerzorg en effectievere beheersing van moderne crises – is het effect van de Wvr minder eenduidig.

- Ten aanzien van de brandweerzorg heeft de regionalisering in potentie positieve effecten op zaken als beschikbare kennis, expertise en geoefendheid. Anderzijds leidt het onderbrengen van de brandweer op regionaal niveau ook tot complexere aansturing en grotere afstand tot gemeenten. Hoewel het buiten het bestek van deze evaluatie valt om een diepgaand beeld te schetsen van deze (monodisciplinaire) kolom, kan geconstateerd worden dat er weinig beeld is van de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de brandweerzorg.

- Om daadwerkelijk bij te dragen aan een betere voorbereiding op crises is een meer multidisciplinaire en intersectorale benadering in de veiligheidsregio’s een voorwaarde. Op dit ogenblik is de ontwikkeling van de veiligheidsregio te zeer verweven met de ontwikkeling van de brandweer en is er meer aandacht nodig voor de andere hulpverleningsdiensten en de externe partners. Ook de aansluiting met het landelijke niveau verdient extra zorg.

- Op de vraag hoe het model van verlengd lokaal bestuur uitwerkt, past een genuanceerd antwoord. De sturende en kaderstellende rol van gemeenten is in de praktijk beperkt van omvang, maar niet zonder betekenis. Een mogelijke constructie onder volledig landelijke aansturing en directe financiering van het Rijk zal naar verwachting als ongewenst effect hebben dat de relatie met gemeenten nog minder inhoud zou krijgen.

- Uit de analyse van het functioneren van het stelsel (waaronder het feit dat in evaluaties van rampen en oefeningen steeds dezelfde knelpunten naar voren komen) valt af te leiden dat op een aantal belangrijke dossiers (met als belangrijkste de informatievoorziening) meer (landelijke) sturing en samenhang nodig is. Ook het verder ontwikkelen van de professionele kolommen blijft vragen om landelijke impulsen.

- De grote uitgavenstijging in de afgelopen tien jaar (en het gebrek aan inzicht in de onderliggende oorzaken) geeft aanleiding om extra kritisch te zijn op het huidige besturingsmodel en de mogelijkheden die het biedt om te sturen op doelmatigheid.

- In het debat ligt de focus sterk op de samenwerking met een opgeschaalde politie (en de vraag of de veiligheidsregio's die schaal moeten volgen). Het onderzoek geeft daar geen aanleiding toe: de veiligheidsregio’s zijn nog volop bezig met het ontwikkelen van hun organisatie, werkprocessen en netwerken. Verdere opschaling op dit moment zou dat proces verstoren.

- De evaluatie geeft wel aanleiding om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuurslagen te herzien, deze op onderdelen te vereenvoudigen en een duidelijker onderscheid te maken tussen verantwoordelijkheden van Rijk versus die van gemeenten. Daarbinnen ligt een belangrijke taak voor de veiligheidsregio’s (bestuur én professionals) om in gezamenlijkheid meer verantwoordelijkheid te nemen voor de inhoudelijke ontwikkeling van het domein.

Staat van de Rampenbestrijding 2013

Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting

In de Staat van de Rampenbestrijding doet de Inspectie Veiligheid en Justitie verslag van het onderzoek naar de vraag of een veiligheidsregio voldoet aan de eisen die de wet stelt. Ook wordt in de rapportage aangegeven welke knelpunten zich voordoen bij de uitvoeringspraktijk. Daarnaast wordt in deze rapportage ingegaan op de werking van de wet en op de (organisatorische) ontwikkelingen binnen de veiligheidsregio's.

Uit het onderzoek blijkt dat de door de wet voorgeschreven hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing nagenoeg volledig aanwezig is. Ook de vereiste plannen zijn zo goed als klaar.

Organisatorische ontwikkelingen veiligheidsregio's

In de afgelopen tien jaar zijn grote stappen gezet met betrekking tot het organisatorisch en operationeel optreden van veiligheidsregio's. Het betreft hier onder andere de samenwerking in gemeenschappelijke meldkamers, de regionalisering van de brandweer (uiteindelijk per 1 januari 2014) en de gecoördineerde voorbereiding op het gezamenlijk optreden tijdens rampen en crises. Daarmee is de vorming en ontwikkeling van de veiligheidsregio's nog niet voltooid.

Met de invoering van de *Wet publieke gezondheid (Wpg) 2e tranche* is de positie van de directeur Publieke Gezondheid en de verhouding van de GHOR/GGD tot de veiligheidsregio's helder geformuleerd. In de praktijk worden momenteel discussies gevoerd over de positie van de GHOR-functie.

Planvorming en samenwerking

Uit het onderzoek blijkt dat alle veiligheidsregio's beschikken over een regionaal risicoprofiel, een beleidsplan en een crisisplan. Inhoudelijk voldoen ze niet altijd aan alle wettelijke eisen. Beleidsplannen voldoen over het algemeen aan de meeste eisen, hoewel in slechts vier regio's de beleidsplannen voldoen aan alle eisen. Bij crisisplannen hebben de regio's hun zaken behoorlijk op orde. Het afstemmen met de aangrenzende regio's en het benoemen van de door de gemeenten te nemen maatregelen zijn hierbij de belangrijkste aandachtspunten.

Multidisciplinair oefenen

Op het gebied van opleiden en trainen zijn geen normen of toetspunten geformuleerd, waardoor deze elementen buiten beschouwing zijn gelaten. Het blijkt dat een groot aantal veiligheidsregio's het lastig vindt om op eigen kracht systeemoefeningen van voldoende kwaliteit te organiseren. Niet alleen ontbreekt het veelal aan expertise, maar worden hiervoor ook de noodzakelijke middelen en menskracht niet of nauwelijks ter beschikking. De oefendruk op veiligheidsregio's neemt echter sterk toe. Daardoor zijn veiligheidsregio's in beperkte mate in staat zijn om op basis van een risicoanalyse prioriteiten te stellen in oefeningen en om een daadwerkelijke leercyclus toe te passen.

Op het gebied van oefenen blijken veel veiligheidsregio's zelf ideeën te ontwikkelen. Samenwerking en kennisuitwisseling tussen veiligheidsregio's vindt op dit onderwerp slechts sporadisch plaats. leren. Op dit moment bestaat er een scala aan, veelal per veiligheidsregio zelf ontwikkelde, evaluatiemethoden van een sterk wisselende kwaliteit.

Ten opzichte van de situatie in 2010[53] hebben de regio's op multidisciplinair oefenen een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Tegelijkertijd blijft de oefenintensiteit van de politie en de gemeenten nog achter. Vier veiligheidsregio's hebben in de onderzochte periode geen enkele systeemoefening gehouden. Redenen die regio's aangeven zijn: onvoldoende financiële middelen, onvoldoende capaciteit of onvoldoende eigen expertise om de oefening op te zetten en te evalueren.

Eisen aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing

De hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is vastgelegd In het Besluit Veiligheidsregio's (Bvr). Veiligheidsregio's hebben bij de Inspectie aangegeven dat de regeling naar hun oordeel te veel organisatie-eisen bevat en weinig prestatie-eisen. Het nadeel van het ontbreken van prestatie-eisen is dat er momenteel wel op input (de organisatie-eisen) wordt getoetst en niet op de daadwerkelijke prestatie. Daardoor kan vanuit het toezicht geen beeld worden gegeven over de te

[53] Staat van de Rampenbestrijding 2010, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

verwachten effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Er wordt door de regio's nog soms beargumenteerd afgeweken van bepalingen uit het Bvr. Veel veiligheidsregio's geven aan meer vrijheid te wensen met betrekking tot de inrichting van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Men heeft in dat kader behoefte aan regionaal maatwerk. Een terugkerend bezwaar is de verplichte samenstelling van een Regionaal Beleidsteam (RBT). De huidige dwingende vorm maakt dat bestuurders, naar eigen zeggen, hieraan onvoldoende eigen invulling kunnen geven. Regio's en gemeenten kiezen er in toenemende mate voor om maatwerk toe te passen binnen de operationele hoofdstructuur. Dit leidt tot verwarring bij veiligheidsregio's, omdat er formeel niet mag worden afgeweken van het Bvr.

Alle veiligheidsregio's kennen een redelijk eenduidige organisatorische inrichting van de hoofdstructuur conform het Bvr. Op het gebied van alarmering voldoet grofweg twee-derde van de veiligheidsregio's aan de gestelde eisen. Hoewel met betrekking tot de opkomst van functionarissen een duidelijke verbetering waarneembaar is vergeleken met de situatie eind 2009, is geen enkele veiligheidsregio in staat om de rampenbestrijdingsorganisatie volledig binnen de daarvoor geldende normtijden te laten opkomen.

Op het proces informatiemanagement blijkt dat aan veel zaken inmiddels wordt voldaan.
Zo beschikt iedere veiligheidsregio over een netcentrisch systeem.

Bij een aantal veiligheidsregio's is geen of slechts deels een kwaliteitssysteem aangetroffen.

Gemeentelijke processen
Rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn voor veel gemeentelijke functionarissen een neventaak die zij op basis van eigen verantwoordelijkheid dienen in te vullen. Momenteel zijn er geen wettelijke prestatie-eisen, gekoppeld aan een gewenst kwaliteitsniveau. Vanuit het veld zijn inmiddels initiatieven gestart om de gemeentelijke kolom te professionaliseren, onder andere door het formuleren van (minimum) organisatie-eisen en prestatie-eisen.

(Bovenregionale) samenwerking
In de praktijk blijkt de koppeling tussen de regionale organisatie en de rijkscrisisstructuur complex. Onderzoek naar grootschalige incidenten en (bijna)rampen, zoals meest recent de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk en de natuurbrand op de Strabrechtse heide, laat zien dat de onderlinge afstemming en de regievoering niet op orde zijn. Er bestaan weeffouten tussen het nationale niveau en de veiligheidsregio's.
Wat opvalt is dat het moment waarop de rijkscrisisstructuur de sturing geheel of ten dele overneemt niet is uitgekristalliseerd. Hierdoor ontstaan misverstanden en worden wederzijdse verwachtingen niet ingevuld. In juni 2012 bracht de *Bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking* hierover advies uit. Met het advies wordt beoogd om het functioneren van het koppelvlak tussen de rijkscrisisstructuur en de lokale en regionale crisisstructuur te verstevigen.

Voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013 is onderzoek gedaan naar de deelname van andere crisispartners aan de gemeenschappelijke regionale voorbereiding op rampen en crisis. De uitkomsten geven een wisselend beeld. Over het algemeen blijkt dat de afspraken zich veelal beperken tot intentieverklaringen.
De veiligheidsregio's moeten zich bezinnen op de relatie met andere veiligheidsorganisaties. Daarbij valt op dat de vorming van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en de nationaal georganiseerde politie voor onzekerheid zorgen bij de organisatorische en operationele samenwerking. Op dit moment laat de ontwikkeling van de nationaal georganiseerde politie nog niet zien dat risico's die kunnen ontstaan door de verandering naar Nationale Politie volledig in kaart zijn gebracht.
Wat betreft de vorming van de RUD's geldt dat in veel regio's het nog onduidelijk hoe de samenwerking tussen de RUD en veiligheidsregio vorm zal krijgen.

Een blik vooruit
Betrokkenen geven aan grote behoefte te hebben aan de evaluatie van de huidige wet en hopen dat daaruit een nieuwe, concrete en op doelbereiking gebaseerde set van normen zal ontstaan.
De regionale meldkamer is de spil in de rampenbestrijding, bijvoorbeeld waar het gaat om het mobiliseren van de hoofdstructuur, het informatieknooppunt, de eerste coördinatie van inzet en de veiligheid van de hulpverleners. In de nabije toekomst zullen op dat vlak grote veranderingen merkbaar zijn. De Wet veiligheidsregio's legt de taak om te voorzien in een meldkamerfunctie op aan het bestuur van de veiligheidsregio. De huidige situatie is, naast de beschreven schaalvergroting bij de politie, maar ook door de onduidelijke beheersituatie van het ambulancedeel van de meldkamer, dermate volatiel dat met recht de vraag kan worden gesteld of het bestuur van de veiligheidsregio hier wel op kan worden aangesproken.

Aanbevelingen

Aansluiting regionaal en bovenregionaal
Werk de wijze waarop regionale niveau op taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden aansluit aan het rijk verder uit.

Planvorming en samenwerkingsafspraken
Kom tot een meer overkoepelende actieve sturing bij bovenregionale aanpak van risico's en samenwerking met onder andere vitale partners. Kom tot een werkwijze waarlangs aangrenzende veiligheidsregio's tot overeenstemming komen over de beoordeling bovenregionale risico's. Zorg dat afspraken met samenwerkingspartners duidelijk zijn geformuleerd waarbij korte termijn resultaten toetsbaar zijn. Kom tot een model van landelijke samenwerking en kennisuitwisseling en gebruik het IFV hier voor. Faciliteer de veiligheidsregio door bijeen brengen van kennis over ontwikkelen van oefeningen en stimuleer kennisuitwisseling. Gebruik IFV hiervoor.

Kwaliteitszorg
Draag zorg voor functionerend kwaliteitszorgsysteem dat op uniforme wijze is vormgegeven.

Operationele prestaties
Bevorder verdere implementatie en naleving prestatienormen bij alarmeren, opschalen en informatiemanagement. Bied voor de organisatievorm van rampenbestrijding ruimte voor regionaal maatwerk zolang dat de bovenregionale samenwerking niet hindert. Kom tot een landelijk beheersmodel voor de meldkamer waarbij het beheer in een taakorganisatie is belegd.

Gemeentelijke processen
Intensiveer de inspanningen op het gebied van verbeteren kwaliteit van gemeentelijke processen. Vooral opkomst van functionarissen en de wijze waarop het afschalen en de overdracht naar de nafase vorm wordt gegeven verdienen nadrukkelijk verdere uitwerking en implementatie.

Overzicht van gevoerde gesprekken

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), vertegenwoordigd door de heer prof. dr. F.L. Leeuw, directeur, of mevrouw A.L. Daalder, plaatsvervangend directeur, de heer drs. T.L. Mullekom, onderzoeksbegeleider, en de heer drs. A. van Veldhuisen, opdrachtnemer/partner adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF), op 15 augustus 2012, 7 december 2012 en 22 mei 2013

Inspectie Veiligheid en Justitie, de heer mr. J.G. Bos, algemeen directeur, en de heer B.P. van Dam, coördinerend inspecteur, op 31 oktober 2012, 7 december 2012 en 10 april 2013

de heer N. van Mourik, Algemeen Directeur Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, op 3 oktober 2012

Onderzoeksraad voor Veiligheid, vertegenwoordigd door de voorzitter, de heer mr. T.H.J. Joustra, en mevrouw dr. A. Nelis, onderzoeksmanager, op 8 oktober 2012

Veiligheidsberaad, op 8 oktober 2012 en 8 juli 2013

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, werkbezoek op 8 februari 2013

Directeur-Generaal Politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie, de heer mr. A.F. Gaastra, op 9 april 2013

de heer prof. dr. I. Helsloot, hoogleraar Besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit/Crisislab op 10 april 2013

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), de heer drs. H.W.M. Schoof, vergezeld door de heer mr. Th.P.L. Bot, plaatsvervangend NCTV en de heer ir. P.T. Gelton, directeur Weerbaarheidsverhoging, op 10 april 2013

de heer prof. dr. A.J. Steijn, hoogleraar HRM in de publieke sector aan de Erasmus universiteit Rotterdam, op 17 april 2013

Ministerie van Defensie, werkbezoek op 2 mei 2013

Commissaris van de Koning in Zuid-Holland, de heer J. Franssen op 6 mei 2013

Commissaris van de Koning in Noord-Holland, de heer J. Remkes, op 13 mei 2013

Commissaris van de Koning in Flevoland, de heer L. Verbeek, op 13 mei 2013

Veiligheidsregio Drenthe, werkbezoek op 14 mei 2013

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, voorzitter mevrouw A. Jorritsma en lid Commissie Veiligheid, mevrouw A. Koopmanschap, op 29 mei 2013

Stuurgroep Nationale Veiligheid op 29 mei 2013

Directeurenoverleg Veiligheidsregio's op 4 juni 2013

Nationaal Crisis Centrum (NCC), werkbezoek en gesprek met hoofd NCC, de heer G. de Kruijff, op 4 juni 2013

de heer prof. dr. R. de Wijk, directeur van de *The Hague Centre for Strategic Studies,* op 4 juni 2013

de heer ir. P.A. Vermeij MPA, Ministerie van Economische Zaken, 11 juni 2013

Commissaris van de Koning in Gelderland, de heer C. Cornielje, op 12 juli 2013

Voorzitter van het Veiligheidsberaad, de heer Wolfsen, op 12 juli 2013

de heer mr. T.H.J. Joustra, voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, 4 september 2013

Ontvangen brieven en notities

Naast de *Staat van de Rampenbestrijding 2013* (Inspectie Veiligheid en Justitie, mei 2013) en het *rapport van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's* (WODC/AEF, juli 2013), heeft de Evaluatiecommissie de volgende ingezonden stukken ontvangen:

Veiligheidsregio Drenthe, rapport *Hoe doen we het effectiever en efficiënter in de regio Drenthe?,* (2011)

Bestuurlijke werkgroep Bovenregionale Samenwerking, advies van 27 april 2012

Directeuren veiligheidsregio, essay van 28 november 2012

Brandweer Nederland, brief van 15 januari 2013

Portefeuillehouders Overleg Crisisbeheersing (POC), brief van 21 januari 2013

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, memo *Handout evaluatie Wet veiligheidsregio's*

RemBrand Fase 1; Niet harder rijden, maar voorkomen en slimmer bestrijden; Quick Reserche Scan naar een model voor de operationele- en maatschappelijke prestaties gericht op brandveiligheid, TNO (februari 2013)

Veiligheidsberaad, brief van 1 maart 2013

Eenheid in verscheidenheid, rapport van het Veiligheidsberaad en het Ministerie van Veiligheid en Justitie (maart 2013)

Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers, memo *"Meer voor minder!"*, ontvangen 29 maart 2013

Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Nederlands Genootschap van Burgemeesters, brief van 3 april 2013

De staat van de netcentrische crisisbeheersing, TNO (april 2013)

Bijlage 6

Literatuurlijst

Advies Raad van State op het wetsvoorstel Veiligheidsregio, Kamerstukken II 2006/2007, 31 117, nr. 4

Poldercrash, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (februari 2009)

De Staat van de Rampenbestrijding: Onderzoek Rampenbestrijding op Orde (eind 2009), Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (maart 2010)

Onderzoek Rampenbestrijding op Orde (eind 2009): De veiligheidsregio's afzonderlijk bekeken, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (maart 2010)

Neergestort tijdens nadering, Boeing 737-800, Onderzoeksraad voor Veiligheid (2010)

Evaluatie aanpak Nieuwe Influenza (H1N1) (de Mexicaanse griep), Berenschot (maart 2011)

Brand Chemiepack Moerdijk, Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (augustus 2011)

Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 24 augustus 2011 in reactie op het rapport *Brand bij Chemie-Pack Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident*, Kamerstukken II 2011/2012, 26 956, nr. 110

Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (november 2011)

Van rampenbestrijding naar crisisbeheersing; de betekenis van de Rijksheren voor de veiligheidsregio's, Provincie Noord-Holland (november 2011)

Van verwerping tot verheffing, Evaluatiecommissie Q-koorts (2011)

Rapport Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk, 5 januari 2011, Onderzoeksraad voor Veiligheid (februari 2012)

Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 10 februari 2012 in reactie op het rapport *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*, Kamerstukken II 2011/2012, 26 956, nr. 116

Evaluatie van de rijkscrisisorganisatie tijdens de DigiNotar-crisis, Inspectie Veiligheid en Justitie (juni 2012)

Staat van de Rampenbestrijding: tussenrapportage (stand van zaken eind 2011), Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (april 2012)

Advies over bovenregionale samenwerking, Bestuurlijke werkgroep Bovenregionale Samenwerking (april 2012)

Bestuurlijke Netwerkkaarten Crisisbeheersing, Provincie Noord-Holland (juni 2012)

Veiligheid als (bij)product; Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers, inaugurale rede door prof. dr. I. Helsloot, hoogleraar Besturen van veiligheid, Radboud Universiteit/Crisislab (*21 september 2012)*

Treinbotsing Amsterdam Westerpark, Onderzoeksraad voor Veiligheid (december 2012)

Eenheid in verscheidenheid; *Uitwerking van het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking*, Veiligheidsberaad en Ministerie van Veiligheid en Justitie (maart 2013)

Twee werelden; You only live once, Rapport van het evaluatieonderzoek naar de facebookrellen in de gemeente Haren, Commissie 'Project X' Haren (maart 2013)

Handboek Nationale Crisisbesluitvorming, Ministerie van Veiligheid en Justitie (april 2013)

Wet Veiligheidsregio's: Wet Veiligheidsregio's: Hoe, wat en waarom? Brochure van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (herziene editie mei 2013)

Staat van de rampenbestrijding 2013, Inspectie Veiligheid en Justitie (mei 2013)

Evaluatie Wet veiligheidsregio's, Rapport van het evaluatieonderzoek naar het functioneren van de Wet veiligheidsregio's, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) (juli 2013)

Veiligheid Odfjell Terminals, Rotterdam; periode 2010-2012, Onderzoeksraad voor Veiligheid (juni 2013)